

# **PERAN PEMERINTAH DAERAH KOTA MALANG DALAM MENANGANI MASALAH GELANDANGAN DAN PENGEMIS DALAM PERSPEKTIF *GOVERNANCE***

## **SKRIPSI**

Diajukan sebagai Persyaratan untuk Menempuh Gelar Sarjana  
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

**WULAN NINGSIH**  
**NIM. 145030100111027**



**Dosen Pembimbing:**  
**Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**  
**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**  
**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**  
**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**  
**MALANG**  
**2018**

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : PERAN PEMERINTAH DAERAH KOTA MALANG  
DALAM MENANGANI MASALAH GELANDANGAN  
DAN PENGEMIS DALAM PERSPEKTIF  
*GOVERNANCE*

Disusun oleh : Wulan Ningsih

NIM : 145030100111027

Fakultas : Ilmu Administrasi

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Malang, 28 Juni 2018  
Komisi Pembimbing



Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG  
NIP. 19810601 200501 1 005

## LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 12 Juli 2018

Waktu : 08.00 – 09.15 WIB

Skripsi Atas Nama : Wulan Ningsih

Judul : Peran Pemerintah Daerah Kota Malang dalam Mengatasi Masalah Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Governance

Dan dinyatakan LULUS

### MAJELIS PENGUJI

Ketua



Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG  
NIP. 19810601 200501 1 005

Anggota



Ike Arni Noventi, S.AP., M.AP  
NIP. 201309861009 2 001

Anggota



Niken Lastiti V.A, S.AP., M.AP  
NIP. 19810210 200501 2 002

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila didalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70). Malang, 12 Maret 2018 Mahasiswa

Malang, 28 Juni 2018

Mahasiswa



Nama : Wulan Ningsih

NIM : 145030100111027

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

### I. Identitas Diri

Nama : Wulan Ningsih  
 Tempat, Tanggal Lahir : Malang, 1 Maret 1995  
 Agama : Islam  
 Kewarganegaraan : Indonesia  
 Alamat : Perum Griya Permata Alam (GPA) Blok KB.33  
 Desa Ngijo, Kec. Karangploso – Kab. Malang



### II. Riwayat Pendidikan :

No.	Jenjang	Instansi	Tempat	Tahun
1	SD	SD Negeri Ngijo 1	Kabupaten Malang	2001-2007
2	SMP	SMP Negeri 1 Karangploso	Kabupaten Malang	2007-2010
3	SMK	SMK Negeri 5 Malang	Kota Malang	2010-2013
4	Perguruan Tinggi	Fakultas Ilmu Administrasi – Universitas Brawijaya	Kota Malang	2014-2018

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Bismillahirrohmanirrohim,

**Alhamdulillahirobbil ‘alamiin, terimakasih kepada Allah SWT**

**Untuk Ibuku Tersayang**

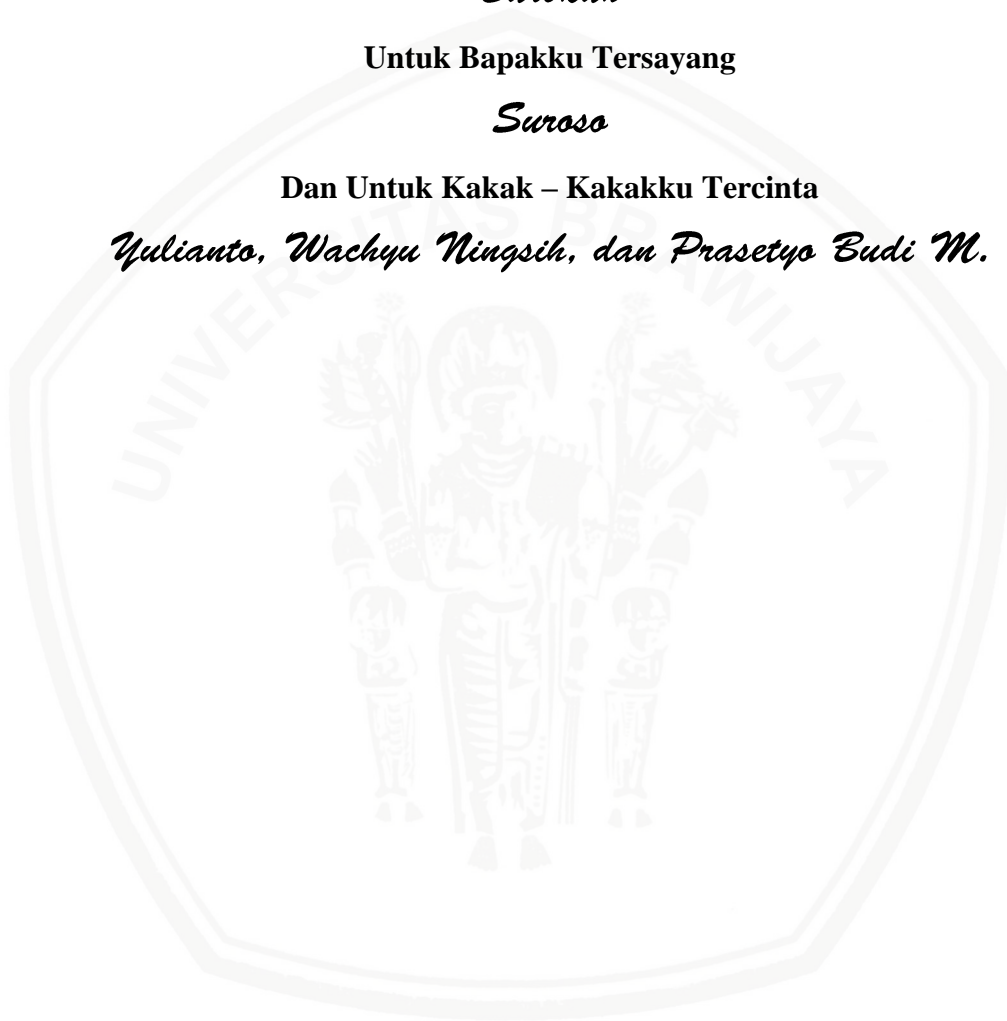
*Barokah*

**Untuk Bapakku Tersayang**

*Suroso*

**Dan Untuk Kakak – Kakakku Tercinta**

*Yulianto, Wachyu Ningsih, dan Prasetyo Budi M.*





Wulan Ningsih, 2018. **Peran Pemerintah Daerah Kota Malang dalam Menangani Masalah Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Governance**. Skripsi. Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya. Dosen Pembimbing: Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG, 177 halaman

---

## RINGKASAN

Kesejahteraan merupakan hak yang seharusnya dimiliki oleh setiap warga negara untuk mendapatkan kehidupan yang layak dan bermartabat. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial dapat dilakukan dalam bentuk pelayanan sosial sebagai upaya pertolongan dan perlindungan bagi masyarakat yang mengalami masalah sosial. Gelandangan dan pengemis (Gepeng) merupakan salah satu penyandang masalah kesejahteraan sosial yang sering ditemukan di kota-kota besar. Kondisi tersebut mempengaruhi keamanan, ketertiban, dan keindahan kota, namun disisi lain Gepeng memiliki hak penghidupan yang layak sebagai warga negara. Oleh sebab itu, Pemerintah Daerah Kota harus berupaya menyelesaikan permasalahan tersebut dengan mengadopsi konsep *governance* yaitu melibatkan sektor swasta dan masyarakat. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis peran Pemerintah Daerah Kota Malang dalam menangani gelandangan dan pengemis dengan perspektif *governance* serta faktor yang mempengaruhi penanganan tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan analisis data Spiral dari Creswell.

Berdasarkan hasil penelitian dari 2 rumusan masalah yang telah ditetapkan, maka diketahui bahwa Dinas Sosial Kota Malang selaku Pemerintah Daerah Kota Malang yang menangani permasalahan gelandangan dan pengemis telah melakukan beberapa upaya yaitu melalui upaya preventif, represif, dan rehabilitatif. Ketiga upaya tersebut hanya melibatkan masyarakat sedangkan belum ada keterlibatan sector swasta, sehingga upaya untuk memutus mata rantai gelandangan dan pengemis di Kota Malang belum optimal. Disisi lain terkendala oleh perilaku sasaran yang tidak mau mengubah *mindset* serta meninggalkan profesi tersebut. Selain itu, partisipasi masyarakat untuk tidak memberikan uang maupun barang kepada gepeng masih rendah, sehingga hal tersebut terus dimanfaatkan oleh para gelandangan maupun pengemis.

Hal-hal yang perlu dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang selanjutnya yaitu memaksimalkan peran sektor swasta serta masyarakat untuk berpartisipasi menangani dan memutus mata rantai gelandangan dan pengemis di Kota Malang. Dinas Sosial perlu menjalin kerjasama dengan dunia usaha untuk membuka lapangan pekerjaan bagi gepeng, sehingga tidak kembali lagi ke jalanan. Selain itu, Dinas Sosial Kota Malang harus mempertegas sanksi bagi gepeng terutama yang berasal dari luar Kota Malang.

**Kata Kunci:** Kesejahteraan Sosial, Gelandangan dan Pengemis, Urbanisasi, *Governance*.

Wulan Ningsih, 2018. *The Role of Pemerintah Daerah Kota Malang (The Local Government of Malang City) on handling homeless and beggars problems in Governance Perspective*. Bachelor Thesis. Major of Public Administration, Faculty of Administration Sciences, Brawijaya University. Lecturer Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG, 177 pages.

---

### SUMMARY

Welfare is a right that should have for every citizen to earn a decent dignified life. Implementation of social welfare can do in the form of social services as a relief and protection for people who get social problems. Homeless and beggars are the one of people with social welfare problems that are often found in the big cities. That conditions affect security, order and city aesthetical, in the other hand homeless and beggars have a right to a decent living as a citizen. Therefore, The Local Government should attempt to solve those problems by adopting Governance Concept which involves private sectors and people. Purpose of this research is to know, describe, and analyze the role of the local government of Malang city on handling homeless and beggars problems in governance perspective, and factors that affect the handling. The method research for this bachelor thesis are descriptive research with qualitative approach and data analysis from Creswell.

Based on the research results from two formulation of problems that have been established, it is known that Dinas Sosial Kota Malang (The Social Service of Malang City) as Pemerintah Daerah Kota Malang (The Local Government of Malang City) which handles those problems had several efforts which contain preventive, repressive, and rehabilitative. Those three efforts just involve the people without the involvement of private sectors, thus efforts to handle and break the source and cycle of homeless and beggars in Malang are not optimal. However, it is constrained by the behavior of homeless and beggars that do not want to change their mindset also leave their professions. Moreover, participation of the people on not giving their money nor stuffs for homeless and beggars are still low, consequently homeless and beggars take those advantages for their selves.

Things that need to be done by Dinas Sosial Kota Malang (The Social Service of Malang City) in the future is maximize the involvement of private sectors and people to participate in handling and breaking the the source and cycle of homeless and beggars in Malang City. Dinas Sosial Kota Malang (The Social Service of Malang City) need to make cooperation with entrepreneur sectors to open jobs for sprawls, so do not turn into the street. In addition, Dinas Sosial Kota Malang (The Social Service of Malang City) must emphasize sanctions for homeless and beggars especially for those who come from outside Malang.

**Keywords:** Social Welfare, Homeless and Beggars, Urbanization, Governance



## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Peran Pemerintah Daerah Kota Malang dalam Menangani Masalah Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif *Governance*”**. Skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana Administrasi Publik pada Prodi Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.

Penulis menyadari dalam penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Pada kesempatan kali ini penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak, khususnya kepada:

1. Orang tua penulis, Bapak Suroso dan Ibu Barokah, yang selalu setia menemani, mengingatkan, memotivasi, serta tak lupa mendoakan penulis selama penyusunan skripsi ini;
2. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
3. Bapak Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP., MMG selaku Dosen Pembimbing yang telah bersedia mengarahkan, mendukung, serta membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
4. Ibu Ike Arni Noventi, S.AP., M.AP selaku Dosen Penguji 1 yang telah bersedia memberikan kritik dan saran kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;

5. Ibu Niken Lastiti V, S.AP., M.AP selaku Dosen Penguji 2 yang telah bersedia memberikan kritrik dan saran kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
6. Bapak Dr. Fadillah Amin, M.AP., Ph.D selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah memberikan bimbingan dan ilmu yang bermanfaat bagi penulis;
8. Ibu Dra. Pipih Triastuti selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang;
9. Ibu Putri Lolitha Dian Sari, S.Pd selaku pekerja sosial Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Dinas Sosial Kota Malang;
10. Bapak Drs. Ec. Djoko Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera yang telah bersedia menjadi informan;
11. Ibu Suharti, S.Pi selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kec. Kedungkandang Kota Malang yang telah bersedia menjadi informan;
12. Ibu Dra. Murtini selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kec. Lowokwaru Kota Malang yang telah bersedia menjadi informan;
13. Kakak-kakakku tersayang Yulianto, Wachyu Ningsih, dan Prasetyo Budi Mulyo yang selalu memberikan semangat, tidak bosan mengingatkan, dan InshaaAllah selalu mendoakan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
14. Kawanku My Luv (Novela Dwi Putri K.H, Nur Fitriasari, Dina Alyani Putri, Khetimahretha Pratungga D., dan Dhina Fiersha) yang selalu *mensupport* dan saling memotivasi sejak menjadi maba hingga InshaaAllah selamanya;
15. Keluarga RSC FIA UB, teman-teman seperjuang RSC 2014, dan teman-teman Inti RSC 2017 (Nur Fitriasari, Azies Arief A., Zakiyyatun Nafiisah, dan M. Taufan Eko P) yang telah menjadi bagian dari keluarga

saya di lingkungan kampus dan memberikan banyak ilmu yang bermanfaat bagi penulis; serta

16. Tim PKM-M saya (Nadia Ananda H, Annisa Widya N, Liana Parquinda, dan Wildhan Putra M.) yang telah mewarnai masa-masa pengerjaan skripsi ini dan berjuang bersama menuju PIMNAS 31 disela-sela pengerjaan skripsi;

17. Bagi semua pihak yang telah membantu dan berkontribusi dalam penyusunan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan sehingga kritik dan saran yang membangun akan sangat bermanfaat bagi penulis untuk menyempurkan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 28 Juni 2018

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>MOTTO .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>vii</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>xvi</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>xvii</b>
 <b>BAB I            PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	18
C. Tujuan Penelitian .....	18
D. Manfaat Penelitian .....	18
E. Sistematika Penulisan .....	19
 <b>BAB II            TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Penelitian Terdahulu .....	22
B. Administrasi Publik .....	28
C. Administrasi Pembangunan .....	33
D. Pemerintah Daerah .....	35
1. Konsep Pemerintahan Daerah .....	35
2. Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang –Undang Nomor 23 Tahun 2014 .....	37
E. Konsep <i>Governance</i> .....	42
1. Pengertian Kepemerintahan ( <i>Governance</i> ) .....	42
2. Prinsip - prinsip Kepemerintahan ( <i>Governance Principles</i> ) .....	44
3. <i>Good Governance</i> .....	47
a. Konsep <i>Good Governance</i> .....	47
b. Penerapan Prinsip <i>Good Governance</i> .....	48
c. Peranan <i>Stakeholder</i> dalam <i>Good Governance</i> .....	52
F. Konsep Gelandangan dan Pengemis .....	53

1. Pengertian Gelandangan dan Pengemis .....	53
2. Kriteria Gelandangan dan Pengemis .....	57
3. Faktor-faktor Munculnya Gelandangan dan Pengemis ...	60
G. Peran Pemerintah Daerah dalam Menangani Gelandangan dan Pengemis .....	64

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian .....	69
B. Fokus Penelitian .....	69
C. Lokasi dan Situs Penelitian .....	70
D. Jenis dan Sumber Data .....	71
E. Teknik Pengumpulan Data .....	73
F. Instrumen Penelitian .....	75
G. Metode Analisis Data .....	75
H. Keabsahan Data .....	78

### **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian .....	82
1. Kota Malang .....	82
2. Dinas Sosial Kota Malang .....	86
3. Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera ...	95
4. Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang .....	98
B. Penyajian Data .....	99
1. Peran Dinas Sosial Kota Malang .....	99
a. Upaya Preventif .....	102
b. Upaya Represif .....	109
c. Upaya Rehabilitatif .....	119
d. Menjalinkan Kerjasama dengan Aktor lain .....	130
1) Peran Swasta .....	130
2) Peran Masyarakat .....	131
2. Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Upaya Penanganan Masalah Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang.	
a. Faktor Internal .....	146
b. Faktor Eksternal .....	151
C. Analisis Data .....	154
1. Peran Dinas Sosial Kota Malang .....	154
a. Upaya Preventif .....	154
b. Upaya Represif .....	156
c. Upaya Rehabilitatif .....	158
d. Menjalinkan Kerjasama dengan Aktor lain .....	162
1) Peran Swasta .....	162
2) Peran Masyarakat .....	163

2. Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Upaya Penanganan Masalah Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang.	
a. Faktor Internal .....	166
b. Faktor Eksternal .....	168

<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....		170
B. Saran .....		172
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>175</b>





## DAFTAR TABEL

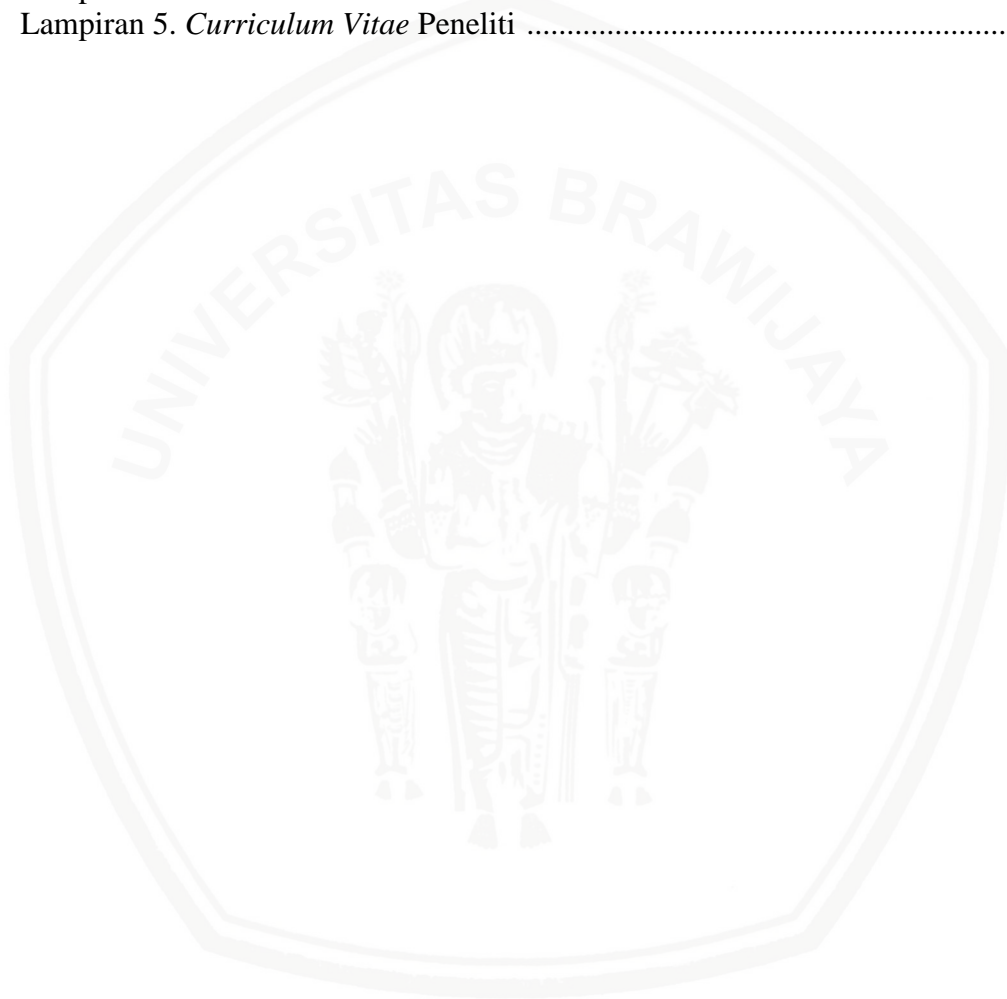
	<b>Halaman</b>
Tabel 1. Jumlah Penduduk di Indonesia Berdasarkan Pulau Tahun 2015 .....	6
Tabel 2. Penduduk Usia Kerja Menurut Kegiatan dan Daerah di Indonesia Tahun 2013 – 2015 .....	8
Tabel 3. Rasio Kesempatan Kerja terhadap Penduduk Usia Kerja pada Tahun 2011 – 2014 .....	9
Tabel 4. Jumlah Pengemis dan Gelandangan Berdasarkan Kota di Jawa Timur Tahun 2016 .....	11
Tabel 5. Matriks Penelitian Terdahulu .....	25
Tabel 6. Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Bidang Sosial .....	39
Tabel 7. Perbandingan Pola Pemerintahan Tradisional dan Kepemerintahan Modern .....	46
Tabel 8. Luas Wilayah Kota Malang Berdasarkan Kecamatan .....	82
Tabel 9. Jumlah Penduduk Kota Malang Berdasarkan Kecamatan per 31 Desember 2016 .....	83
Tabel 10. Jumlah Penduduk Kota Malang Berdasarkan Kelompok Umur per 31 Desember 2016 .....	84
Tabel 11. Data Gelandangan dan Pengemis Berdasarkan Hasil Identifikasi Razia Tahun 2016 – 2017 .....	118

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 1. Peta Kepadatan Penduduk Indonesia .....	6
Gambar 2. Berita Razia Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang .....	14
Gambar 3. Interaksi Antar Pelaku dalam Kerangka Kepemerintahan .....	43
Gambar 4. Spiral Analisis Data .....	78
Gambar 5. Peta Wilayah Kota Malang .....	85
Gambar 6. Susunan Organisasi Dinas Sosial Kota Malang .....	88
Gambar 7. Gambaran Pengemis di Kota Malang .....	98
Gambar 8. Gambaran Gelandangan di Kota Malang .....	98
Gambar 9. Contoh Himbauan terkait Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang .....	106
Gambar 10. Poster Himbauan Tidak Memberi Uang Pada Pengemis .....	106
Gambar 11. Kampanye Himbauan Tidak Memberi Uang Pada Pengemis .....	106
Gambar 12. Kegiatan Razia gabungan pengemis dan badut di Kota Malang ....	112
Gambar 13. Peresmian Program Desaku Menanti Kota Malang .....	122
Gambar 14. Kegiatan Pelatihan EUP (Ekonomi Usaha Produktif) .....	125
Gambar 15. Kondisi Awal Desaku Menanti Kota Malang .....	128
Gambar 16. Kondisi Desaku Menanti sebagai Kampung Wisata Topeng Malangan .....	128
Gambar 17. Kegiatan Bazar Warga Binaan Sosial Desaku Menanti Kota Malang .....	135

## DAFTAR LAMPIRAN

	<b>Halaman</b>
Lampiran 1. <i>Interview Guide</i> .....	178
Lampiran 2. Peraturan Daerah Kota Malang No. 9 Tahun 2013 .....	180
Lampiran 3. Surat Penelitian .....	191
Lampiran 4. Dokumentasi Penelitian .....	192
Lampiran 5. <i>Curriculum Vitae</i> Peneliti .....	193



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Tujuan nasional Negara Indonesia merupakan cita-cita yang harus diwujudkan bersama sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945, “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Perwujudan cita-cita nasional tersebut tentu harus dilakukan secara merata di seluruh wilayah Indonesia, sehingga dapat dirasakan dan mampu memberikan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan merupakan hak yang seharusnya dimiliki oleh setiap warga negara. Kesejahteraan sosial memiliki keterkaitan dengan misi pembangunan nasional Negara Indonesia yaitu bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat, sehingga mampu mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat.

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, disebutkan bahwa kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Midgley, *et. al.* (dalam Assegaf, 2015:29) menjelaskan pula bahwa kesejahteraan sosial sebagai “... *a condition or state of human well-being*”. Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa suatu

keadaan sejahtera bagi masyarakat terjadi apabila terpenuhinya kebutuhan material dan non-material, seperti kebutuhan pangan, papan, sandang, keamanan, dan pendapatan dapat dipenuhi. Assegaf (2015:29) menyebutkan pula bahwa tingkat kesejahteraan dianggap semakin baik apabila masyarakatnya mendapatkan perlindungan dari negara dari segala resiko yang mengancam hidupnya. Indonesia menjadi salah satu negara yang berupaya mensejahterakan masyarakatnya melalui penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial menjelaskan bahwa:

“Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.”

Penyelenggaraan kesejahteraan sosial seperti yang telah disebutkan sebelumnya dapat dilakukan dalam bentuk pelayanan sosial. Muhidin (dalam Sukmana, *et. al.*, 2015:107) menyebutkan bahwa pelayanan sosial secara garis besar terbagi menjadi dua bagian yaitu: (1) pelayanan sosial dalam arti luas bahwa pelayanan sosial mencakup fungsi pengembangan yang meliputi bidang kesehatan, pendidikan perumahan, tenaga kerja, dan sebagainya; dan (2) pelayanan sosial dalam arti sempit bahwa pelayanan sosial mencakup program bantuan dan perlindungan bagi kelompok yang kurang beruntung, seperti anak terlantar, keluarga miskin, disabilitas, tuna susila, dan sebagainya. Atas penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa pelayanan sosial dilakukan sebagai upaya pertolongan dan perlindungan bagi masyarakat yang sedang mengalami

masalah sosial. Apabila hal tersebut telah diperoleh masyarakat, maka selanjutnya dapat dilakukan fungsi pengembangan, sehingga terpenuhinya kebutuhan. Masalah sosial merupakan suatu kondisi yang dihadapi oleh masyarakat baik individu maupun kelompok yang menyebabkan masyarakat tersebut tidak dapat menjalankan fungsi sosialnya dengan baik. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Pasal 2 ayat (2), disebutkan bahwa kriteria masalah sosial yang sedang dihadapi menjadi penentuan prioritas dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial seperti: kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana alam, dan/atau korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. Kondisi kemiskinan yang dialami masyarakat menjadi salah satu prioritas dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Kemiskinan merupakan fenomena yang sering ditemui di beberapa negara baik negara maju maupun berkembang. Menurut *Encyclopedia of World Poverty* (dalam Assegaf, 2015:33-34) mendefinisikan bahwa

*“Commonly thought of as state of deprivation in which individuals lack sufficient food, housing, clothing, medical care, and other basic items to maintain a decent standard of living. Umumnya dianggap sebagai keadaan kekurangan di mana individu tidak memiliki cukup makanan, perumahan, pakaian, perawatan medis, dan barang-barang dasar lainnya untuk mempertahankan standar kehidupan yang layak.”*

Sudut pandang lain mengenai definisi kemiskinan dikemukakan oleh Johnson dan Schwartz (dalam Assegaf, 2015:34) yaitu

*“a lack of necessary income for people to meet their basic needs for food, clothing, shelter, transportation, and medical care. Kurangnya pendapatan yang diperlukan bagi orang untuk memenuhi kebutuhan*



dasar akan makanan, pakaian, tempat tinggal, transportasi, dan perawatan medis”.

Berdasarkan definisi-definisi di atas dapat dilihat bahwa definisi kemiskinan lebih menekankan pada kondisi ekonomi yang menyebabkan individu dan/atau kelompok berada pada kondisi kurangnya pendapatan sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Kondisi kemiskinan masyarakat tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat adanya kesenjangan sosial khususnya dalam proses perkembangan ekonomi. Menurut Djojohadikusumo (dalam Listyaningsih, 2014:54), “perkembangan ekonomi Indonesia masih mengalami kepincangan dan kelemahan terutama dalam pertumbuhan antar sektor maupun antar daerah”. Atas hal tersebut, pemerataan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup dianggap sebagai permasalahan yang dihadapi. Listyaningsih (2014:54) dalam bukunya yang berjudul “*Administrasi Pembangunan: Pendekatan Konsep dan Implementasi*” mencontohkan permasalahan tersebut dalam hal pemilikan tanah daerah pedesaan yang semakin berkurang. Hal tersebut mengakibatkan semakin bertambahnya jumlah pengangguran di daerah pedesaan. Kondisi yang tidak seimbang antara pembangunan di daerah perkotaan dengan pedesaan, kemudian memicu timbulnya arus urbanisasi yang dilakukan oleh masyarakat desa demi memenuhi kelangsungan hidup.

Urbanisasi merupakan proses perubahan yang dilakukan oleh masyarakat demi meningkatkan kesejahteraan. Menurut Harahap (2013:37) “urbanisasi merupakan suatu proses perubahan dari desa ke kota yang meliputi wilayah/daerah beserta masyarakat di dalamnya dan dipengaruhi oleh aspek-

aspek fisik atau morfologi, sosial, ekonomi, budaya, dan psikologi masyarakatnya”. Berdasarkan pengertian tersebut, tentu adanya perubahan hidup kepada kondisi yang lebih baik menjadi tujuan utama masyarakat melakukan urbanisasi, namun tingkat urbanisasi yang berlebihan akan menimbulkan berbagai masalah baru. Urbanisasi yang tidak terkontrol akan menimbulkan dampak negatif yaitu sulitnya memperoleh pemukiman dan mencari pekerjaan. Menurut Iqbali (2008:1) bahwa keberhasilan percepatan pembangunan di wilayah perkotaan dan keterlambatan pembangunan di wilayah pedesaan mengundang arus migrasi desa-kota yang memunculkan gepeng karena sulitnya pemukiman dan pekerjaan di wilayah perkotaan dan pedesaan”. Arus urbanisasi tersebut saling berkaitan dengan kondisi ketenagakerjaan yang ada. Hal tersebut dikarenakan masyarakat dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan cara bekerja dan memperoleh penghasilan. Sementara, jumlah lapangan kerja yang tersedia terkadang tidak mampu menampung seluruh para pencari kerja. Jumlah penduduk yang besar namun tidak diimbangi dengan jumlah lapangan kerja yang tersedia maka dapat memicu munculnya pengangguran, begitu pun halnya yang terjadi di Indonesia.

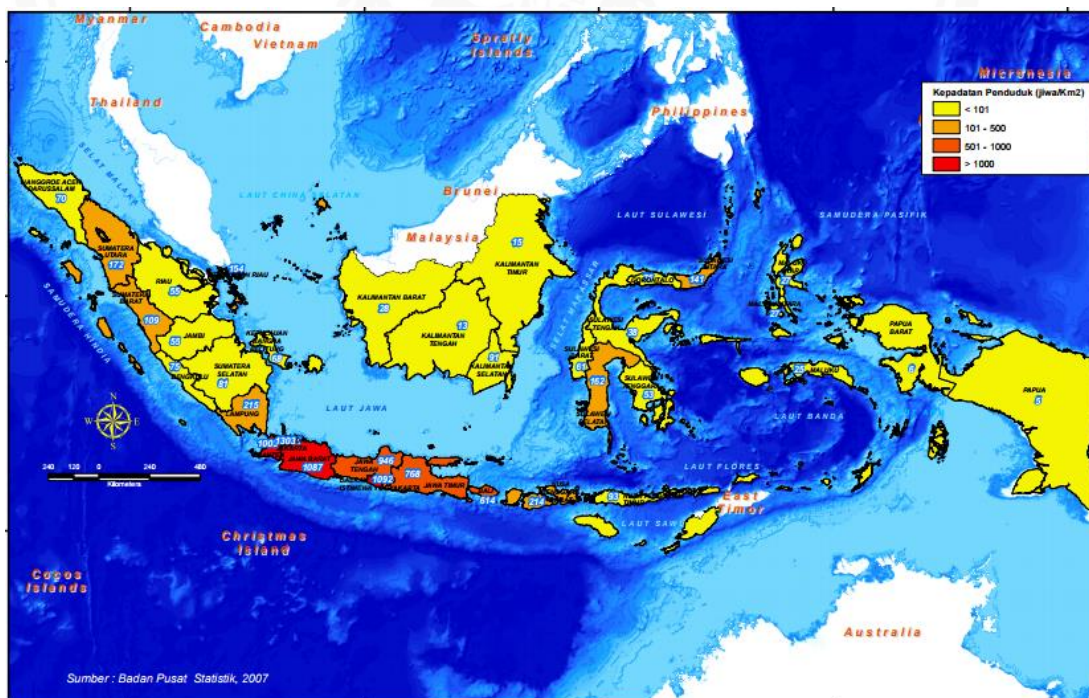
Indonesia memiliki penduduk dengan jumlah yang besar yaitu 255461.70 yang tersebar di 7 Pulau antara lain Sumatera, Jawa, Bali dan Kepulauan Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, serta Papua. Berikut data jumlah penduduk Indonesia berdasarkan pulau pada Tahun 2015.

**Tabel 1. Jumlah Penduduk di Indonesia Berdasarkan Pulau Tahun 2015**

No.	Nama Pulau	Jumlah (jiwa)
1	Pulau Sumatera	55272.90
2	Pulau Jawa	145143.60
3	Bali dan Kepulauan Nusa Tenggara	14108.50
4	Pulau Kalimantan	15343.00
5	Pulau Sulawesi	18724.00
6	Kepulauan Maluku	2848.80
7	Pulau Papua	4020.90
<b>TOTAL</b>		<b>255461.70</b>

Sumber: Badan Pusat Statistika, 2014 (olahan penulis)

Berdasarkan data pada Tabel 1 dapat dilihat bahwa jumlah penduduk Indonesia mayoritas berada pada Pulau Jawa yaitu sebesar 145143.60 jiwa. Hal tersebut menunjukkan bahwa kepadatan penduduk terjadi di Pulau Jawa yang dapat dilihat pula pada peta kepadatan penduduk di bawah ini.



**Gambar 1. Peta Kepadatan Penduduk Indonesia**  
Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2009

Peta tersebut menggambarkan bahwa wilayah berwarna kuning memiliki jumlah penduduk  $< 101$  jiwa/Km<sup>2</sup>, wilayah berwarna orange muda memiliki jumlah penduduk  $101 - 500$  jiwa/Km<sup>2</sup>, wilayah berwarna orange tua memiliki jumlah penduduk  $501 - 1000$  jiwa/Km<sup>2</sup>, dan wilayah berwarna merah memiliki jumlah penduduk  $> 1000$  jiwa/Km<sup>2</sup>. Berdasarkan warna yang telah disebutkan berarti bahwa warna kuning dan orange muda menunjukkan pulau dengan kisaran jumlah kecil dan menengah, sedangkan warna orange tua dan merah menunjukkan pulau dengan kisaran jumlah besar dan terbesar. Sehingga dapat dilihat bahwa penduduk Indonesia lebih banyak tersebar di Pulau Jawa yang ditunjukkan dengan simbol warna orange tua dan merah.

Kepadatan jumlah penduduk di Indonesia menandakan bahwa terdapat pula penduduk usia kerja dengan jumlah yang besar. Menurut BPS yang dikutip dalam laman resminya (<https://www.bps.go.id/>) dijelaskan bahwa penduduk usia kerja di Indonesia adalah 15 tahun ke atas yang dibagi menjadi dua golongan yaitu angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Angkatan kerja adalah penduduk yang aktif bekerja maupun pencari kerja. Penduduk yang sedang mencari kerja tersebut dinamakan pengangguran. Kelompok bukan angkatan kerja yang dimaksudkan adalah penduduk yang masih bersekolah, ibu rumah tangga, pensiunan dan lain-lain. Pengertian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa penduduk usia kerja terdiri dari angkatan kerja dan bukan angkatan kerja. Sementara itu, tidak semua dari angkatan kerja mampu memperoleh pekerjaan karena minimnya kesempatan kerja yang tersedia sehingga muncul pengangguran. Berdasarkan Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan

pengangguran di Indonesia dari tahun 2013 – 2015 mengalami jumlah yang signifikan dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 2. Penduduk Usia Kerja Menurut Kegiatan dan Daerah di Indonesia Tahun 2013 – 2015**

Kegiatan	2013		2014		2015	
	Daerah (orang)		Daerah (orang)		Daerah (orang)	
	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan	Perdesaan
<b>Angkatan Kerja</b>	<b>57,915,147</b>	<b>60,227,631</b>	<b>59,906,825</b>	<b>61,966,106</b>	<b>63,985,761</b>	<b>58,394,260</b>
Bekerja	53,622,461	57,181,580	55,643,668	58,984,358	59,306,584	55,512,615
Pengangguran	4,292,686	3,096,051	4,263,157	2,981,748	4,679,177	2,881,645
<b>Bukan Angkatan Kerja</b>	<b>31,956,566</b>	<b>26,512,753</b>	<b>33,018,844</b>	<b>28,100,429</b>	<b>36,180,335</b>	<b>27,540,561</b>
Sekolah	8,737,921	5,716,124	9,718,572	7,050,922	10,273,994	6,460,969
Mengurus Rumah Tangga	18,737,023	16,495,885	19,011,421	17,007,828	21,112,127	17,091,574
Lainnya	4,481,622	4,300,744	4,288,581	4,041,679	4,794,214	3,988,018
<b>Penduduk Usia Kerja</b>	<b>89,871,713</b>	<b>86,70,384</b>	<b>92,925,669</b>	<b>90,066,535</b>	<b>100,166,096</b>	<b>85,934,821</b>
<b>T O T A L</b>	<b>176,662,097</b>		<b>182,992,204</b>		<b>186,100,917</b>	

Sumber: Pusat Data dan Informasi Ketenagakerjaan, 2013 – 2015 (olahan penulis).

Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa jumlah pengangguran terbanyak berada di daerah perkotaan yaitu pada tahun 2013 jumlah pengangguran sebanyak 4,292,686 orang, sedangkan pada tahun 2014 jumlah pengangguran mengalami penurunan sehingga berjumlah sebanyak 4,263,157 orang, namun pada tahun 2015 kembali meningkat hingga berjumlah 4,679,177 orang.

Telah disebutkan sebelumnya bahwa salah satu penyebab timbulnya pengangguran karena jumlah kesempatan kerja yang ada tidak mampu



menampung seluruh pencari kerja. Menurut BPS, rasio antara kesempatan kerja terhadap penduduk usia kerja dapat diperoleh dengan rumus jumlah penduduk (15+) yang bekerja dibagi jumlah penduduk (15+) dikali 100%, sehingga dapat diketahui besarnya persentase angkatan kerja yang bekerja. Adapun rasio kesempatan kerja terhadap penduduk usia kerja di Indonesia adalah sebagai berikut.

**Tabel 3. Rasio Kesempatan Kerja terhadap Penduduk Usia Kerja pada Tahun 2011 - 2014**

Jenis Kelamin/Daerah	2011	2012	2013	2014
Laki – laki	78.32	79.36	78.35	78.27
Perempuan	45.34	47.94	47.04	47.08
Perkotaan	58.97	60.13	59.51	59.88
Perdesaan	64.68	67.19	65.9	65.49
TOTAL	61.79	63.61	62.66	62.64

Sumber: <http://www.ilo.org/> , 2015

Data di atas menunjukkan bahwa persentase angkatan kerja yang sudah bekerja berdasarkan jenis kelamin didominasi oleh laki-laki dengan jumlah yang fluktuatif. Apabila dilihat berdasarkan pengklasifikasian daerah, maka angkatan kerja yang sudah bekerja didominasi oleh penduduk di daerah perdesaan. Hal tersebut maka berbanding lurus dengan penjelasan di Tabel 2 bahwa jumlah pengangguran di daerah perkotaan lebih besar dibanding dengan di daerah perdesaan.

Keberadaan pengangguran merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah yang harus segera ditangani dengan tepat, sehingga tidak memicu timbulnya permasalahan baru di masyarakat. Menurut Harjanto (2014:67) disebutkan bahwa tingginya jumlah pengangguran membuat sumberdaya manusia terbuang



sia-sia yang mengakibatkan menurunnya tingkat pendapatan masyarakat serta menimbulkan beragam masalah dalam masyarakat dan kehidupan keluarga. Pengangguran dapat disebabkan oleh beberapa hal, seperti tingkat pendidikan dan kurangnya *skill* yang dimiliki. Pendidikan yang rendah, seringkali menyebabkan masyarakat kesulitan dalam mencari pekerjaan, terutama tanpa didukung dengan *skill* yang memadai.

Gelandangan dan pengemis merupakan salah satu dampak negatif dari adanya pengangguran disebabkan arus urbanisasi yang tidak terkontrol ditambah dengan minimnya lapangan pekerjaan. Pengemis dan gelandangan atau yang biasanya disingkat Gepeng merupakan fenomena sosial yang sering terlihat di lingkungan masyarakat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan Gelandangan adalah orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya, sedangkan Pengemis adalah orang yang meminta-minta. Mengutip definisi operasional Sensus Penduduk (dalam Iqbali, 2008:3) bahwa:

“Gelandangan terbatas pada orang – orang yang tidak memiliki tempat tinggal yang tetap, atau tempat tinggal tetapnya tidak berada pada wilayah pencacahan. Hal tersebut disebabkan wilayah pencacahan telah habis membagi tempat hunian rumah tinggal yang lazim maka yang dimaksud dengan gelandangan dalam hal ini adalah orang-orang yang bermukim pada daerah – daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan konsentrasi hunian orang – orang seperti di bawah jembatan, kuburan, pinggiran sungai, emper toko, sepanjang rel kereta api, taman pasar, dan konsentrasi hunian gelandangan yang lain.”

Iqbali (2008:2) menyebutkan pula bahwa Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta – minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang. Berdasarkan penjelasan

tersebut, dapat dilihat bahwa gelandangan dan pengemis termasuk golongan orang – orang yang berada dalam keadaan norma kehidupan yang tidak layak. Hal lain yang dapat dilihat yaitu bahwa kedudukan gelandangan masih lebih tinggi apabila dibandingkan dengan pengemis, karena pada umumnya gelandangan masih mempunyai pekerjaan meskipun tidak tetap dan sebaliknya pengemis hanya mengharapkan belas kasihan dari orang lain (Iqbali, 2008:3).

Gepeng merupakan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang memerlukan penanganan khusus sehingga tidak semakin berkembang dan menjamur di lingkungan masyarakat. Keberadaan Gepeng seringkali ditemui di kota – kota besar dengan populasi yang tidak menentu karena tingkat mobilitas yang tidak dapat diprediksi salah satunya di Provinsi Jawa Timur. Gepeng yang berada di Provinsi Jawa Timur tersebar di 9 kota besar yaitu Kediri, Blitar, Malang, Probolinggo, Pasuruan, Mojokerto, Madiun, Surabaya, dan Batu. Berikut merupakan data jumlah pengemis dan gelandangan di Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2016.

**Tabel 4. Jumlah Pengemis dan Gelandangan Berdasarkan Kota di Jawa Timur Tahun 2016**

No	Kota	Pengemis	Gelandangan dan Gelandangan Psikotik	Jumlah
1	Kediri	8	16	24
2	Blitar	4	4	8
3	Malang	71	10	81
4	Probolinggo	95	-	95
5	Pasuruan	74	1	75
6	Mojokerto	58	3	61
7	Madiun	33	6	39

No	Kota	Pengemis	Gelandangan dan Gelandangan Psikotik	Jumlah
8	Surabaya	62	17	79
9	Batu	5	1	6
<b>Total Se-Jawa Timur</b>		<b>410</b>	<b>58</b>	<b>468</b>

Sumber: BPS Provinsi Jatim, 2017 (olahan penulis)

Berdasarkan data di atas dapat dilihat bahwa jumlah pengemis, gelandangan, dan gelandangan psikotik yang tersebar di kota se-Jawa Timur pada tahun 2016 masih menunjukkan angka yang besar yaitu sebanyak 468 orang. Safitri, *et. al.* (2017:11) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan gelandangan psikotik adalah Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) yang sering berkeliaran dan terlantar di jalanan yang juga termasuk dalam jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Kota yang paling banyak dihuni oleh Gepeng yaitu Kota Malang sebanyak 81 Gepeng, Kota Surabaya sebanyak 79 Gepeng, Kota Pasuruan sebanyak 75 Gepeng, dan Kota Mojokerto sebanyak 61 Gepeng, sementara itu di Kota Probolinggo hanya terdapat pengemis dengan jumlah yang besar yaitu sebanyak 95 orang.

Keberadaan Gepeng di kota-kota besar Provinsi Jawa Timur dapat semakin berkembang jika tidak ditangani dengan cepat dan tepat. Dampak negatif dari keberadaan Gepeng yaitu dapat menimbulkan ketidaknyamanan, ketidaktertiban, mengganggu keindahan kota, dan sebagainya. Iqbali (2008:1) menyebutkan bahwa berkembangnya gepeng akan memberikan peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban, yang berujung pada terganggunya stabilitas sehingga berdampak pada pembangunan. Sementara itu

menurut Nusanto (2017:413) dampak yang ditimbulkan gepeng yaitu keadaan lingkungan yang kotor sehingga berujung pada masalah kebersihan, selain itu menyebabkan rasa ketidaknyamanan masyarakat luas. Hal tersebut berdampak pula bagi Kota Malang yang menjadi salah satu kota di Jawa Timur yang ditempati oleh 81 Gepeng pada tahun 2016. Kota Malang yang mendapat predikat sebagai Kota Pendidikan tentu memiliki banyak pendatang dari kalangan mahasiswa di berbagai daerah yang akan menempuh pendidikan di Kota Malang. Hal tersebut kerap dimanfaatkan sebagai tempat meminta-minta oleh para pengemis di lingkungan kampus maupun tempat lain yang dikunjungi oleh banyak orang seperti tempat wisata, tempat ibadah, taman-taman kota, dan sebagainya. Sementara rasa empati masyarakat dengan cara memberikan uang justru akan membuat gepeng semakin nyaman dan bertahan dengan kondisi tersebut. Hal yang tidak jarang terjadi pada beberapa peristiwa didapati gepeng meminta secara paksa, sehingga menimbulkan rasa ketidaknyamanan masyarakat.

Pemerintah berusaha menciptakan berbagai upaya untuk mengatasi masalah Gepeng yaitu salah satunya melalui Program Desaku Menanti sebagai upaya rehabilitasi sosial Gepeng. Program tersebut diresmikan di Kota Malang pada 12 November 2016 yang berlokasi di Dusun Baran, Kelurahan Tlogowaru, Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang dengan tujuan melakukan pemberdayaan terhadap eks gepeng serta meningkatkan kesejahteraan melalui bantuan rumah layak huni dan penguatan ekonomi kreatif. Pada program tersebut, pemerintah membangun 40 rumah bagi 40 KK terpilih di satu

kawasan yang sama yang selanjutnya disebut Desaku Menanti. Selain itu, bantuan ekonomi kreatif juga diberikan untuk melatih kemandirian eks gepeng sehingga tidak kembali ke jalanan. Dikutip dari laman resmi Kementrian Sosial bahwa:

“Di Malang, program desaku menanti dimulai pada bulan November 2016, dimana Kemensos telah memberikan bantuan untuk pembangunan 40 rumah atau 20 kapel untuk 40 Kepala Keluarga (KK) bagi warga eks gepeng. Selain bantuan rumah, ditambah juga dengan sejumlah perlengkapan rumah serta dana untuk pengembangan ekonomi kreatif dengan total sebesar Rp 1,8 miliar. Bantuan stimulan ini diharapkan dapat berkelanjutan” (<https://www.kemsos.go.id/>).

Penerima manfaat dari program tersebut hanya ditujukan bagi beberapa Gepeng di Kota Malang yang sesuai dengan kriteria. Kriteria tersebut menjadi prioritas bagi Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Mutiara Insani dan tim pekerja sosial Dinas Sosial Kota Malang dalam menentukan calon penerima manfaat.

Proses seleksi tersebut didasarkan pada 2 prioritas yaitu:

- “Prioritas I : warga Kota Malang, Pengemis, Produktif, tidak memiliki tempat tinggal tetap/sewa/kontrak, kemauan untuk berubah, dan kesediaan mengikuti program.
- Prioritas II : warga Kota Malang, Pemulung, Produktif, tidak memiliki tempat tinggal tetap/sewa/kontrak, kemauan untuk berubah, dan kesediaan mengikuti program.” (<https://sosial.malangkota.go.id/>).

Gepeng yang terpilih sebagai penerima manfaat selanjutnya akan dibina dan menjadi pelaksana dalam program tersebut. Hal sebaliknya yaitu apabila penerima manfaat dari program tersebut hanya dipilih berdasarkan kriteria tertentu, maka sebagian Gepeng yang bukan merupakan penerima manfaat akan tetap berkeliaran di lingkungan masyarakat. Tetap beroperasinya beberapa Gepeng di lingkungan masyarakat masih menimbulkan keresahan bagi

masyarakat. Hal tersebut didukung dengan berita penangkapan Gepeng pada razia oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Dinas Sosial Kota Malang pada bulan November 2017 yang dikutip dari laman berita *online*:

MALANG – Satpol PP dan Dinas Sosial Kota Malang kembali menggelar razia anak jalanan (Anjal), gelandangan dan pengemis (Gepeng). Razia dilakukan disejumlah titik di Kota Malang. Hasilnya, 13 anjal dan gepeng diamankan. Tidak sekedar didata para Anjal dan Gepeng yang terjaring razia ini juga langsung dikirim ke rumah penampungan milik Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur di Pasuruan.

**Gambar 2. Berita Razia Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang**  
Sumber: <https://www.malang-post.com/> , 2017

Pihak Satpol PP dan Dinas Sosial melakukan razia di wilayah Kota Malang yang sering dijadikan tempat berkumpul gelandangan dan pengemis. Berdasarkan informasi dalam berita tersebut dapat dilihat bahwa hingga penghujung Tahun 2017 Gepeng di Kota Malang masih terus berkeliaran dan menimbulkan keresahan bagi masyarakat.

Masalah umum Gepeng pada hakikatnya sangat berkaitan dengan permasalahan ketertiban dan keamanan yang dalam hal ini di lingkungan Kota Malang. Apabila tidak segera ditangani jumlah Gepeng dapat semakin meningkat dan memicu timbulnya permasalahan tersebut yang berujung pada terganggunya stabilitas keamanan di lingkungan masyarakat, sehingga mempengaruhi proses pembangunan dan pencapaian cita-cita nasional. Namun, disisi lain Gepeng adalah warga negara yang juga memiliki hak penghidupan layak seperti warga negara lainnya. Berdasarkan hal tersebut diperlukan peran Pemerintah Daerah Kota Malang dalam menangani permasalahan Gepeng.

Pemerintah Daerah Kota Malang memiliki tanggungjawab dalam mengatasi masalah Gepeng yang terjadi di Kota Malang. Hal tersebut sejalan



dengan amanat yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 ayat (1) bahwa “Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”. Pasal tersebut apabila diterjemahkan maka berarti bahwa negara yang dalam hal ini adalah pemerintah memiliki kewajiban memelihara maupun menjaga fakir miskin dan anak-anak terlantar. Istilah fakir miskin tersebut merujuk pada kondisi masyarakat yang bermetamorfosis menjadi gelandangan, pengemis, pengamen, dan anak jalanan. Makna kata “memelihara” yang dimaksudkan adalah pemerintah menjamin hak penghidupan yang layak, sehingga mampu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia akan lebih memudahkan Pemerintah Kota Malang dalam membuat kebijakan dan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan atau permasalahan yang sedang dihadapi yaitu mengenai permasalahan Gepeng. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa “otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom akan lebih memberikan ruang gerak bagi Pemerintah Daerah Kota Malang dalam mengatasi permasalahan Gepeng yang terjadi di Kota Malang. Proses penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Daerah Kota Malang perlu memberikan dorongan kepada masyarakat maupun sektor swasta agar ikut berpartisipasi dalam mengatasi masalah Gepeng di Kota Malang. Hal tersebut sejalan dengan konsep *Good*

*Governance* yang juga menekankan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Kooman (dalam Sedarmayanti, 2004:36) bahwa “*governance* merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut”. *United Nations Development Program* (UNDP) (dalam Sedarmayanti, 2004:36) menjelaskan pula bahwa *governance* mencakup berbagai metode yang digunakan untuk mendistribusikan kekuasaan yang meliputi mekanisme, proses, dan kelembagaan yang digunakan oleh masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan, memenuhi hak hukum, memenuhi tanggungjawab dan kewajiban sebagai warga negara. Sedarmayanti (2004:38) menyebutkan bahwa terdapat tiga domain kelembagaan dalam *governance* yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat yang semua saling berkaitan. Atas penjelasan-penjelasan tersebut dapat ditarik intinya bahwa konsep *governance* yaitu menyoroti interaksi antara negara, sektor swasta, dan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, dan politik dalam upaya pemenuhan kepentingan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan permasalahan Gepeng, yaitu Pemerintah Kota Malang dapat mengadopsi konsep *governance* dalam mengatasi permasalahan Gepeng di Kota Malang. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka peneliti tertarik mengambil judul **Peran Pemerintah Daerah Kota Malang dalam Menangani Masalah Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif *Governance***.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang?
2. Apakah faktor penghambat dan faktor pendukung dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang.
2. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis faktor penghambat dan faktor pendukung dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat akademis maupun praktis bagi pihak-pihak terkait. Adapun manfaat yang diharapkan sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah keilmuan bagi penelitian dan dapat digunakan sebagai bahan acuan bagi peneliti selanjutnya dalam hal penerapan maupun pengembangan.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pertimbangan maupun rekomendasi kepada Pemerintah Kota Malang untuk memaksimalkan peranannya dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis.

### b. Bagi Pihak Swasta

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pertimbangan maupun rekomendasi kepada pihak swasta yang terkait untuk memaksimalkan kerjasama dan peranannya membantu pemerintah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis khususnya di Kota Malang.

### c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pedoman bagi masyarakat khususnya di Kota Malang untuk ikut berpartisipasi dan mendorong upaya pemerintah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis

## E. Sistematika Penulisan

Untuk mengetahui gambaran secara keseluruhan dalam penelitian ini, berikut sistematika penulisan yang terdiri dari 3 (tiga) bab yaitu:

**BAB I PENDAHULUAN** : memaparkan mengenai gambaran latar

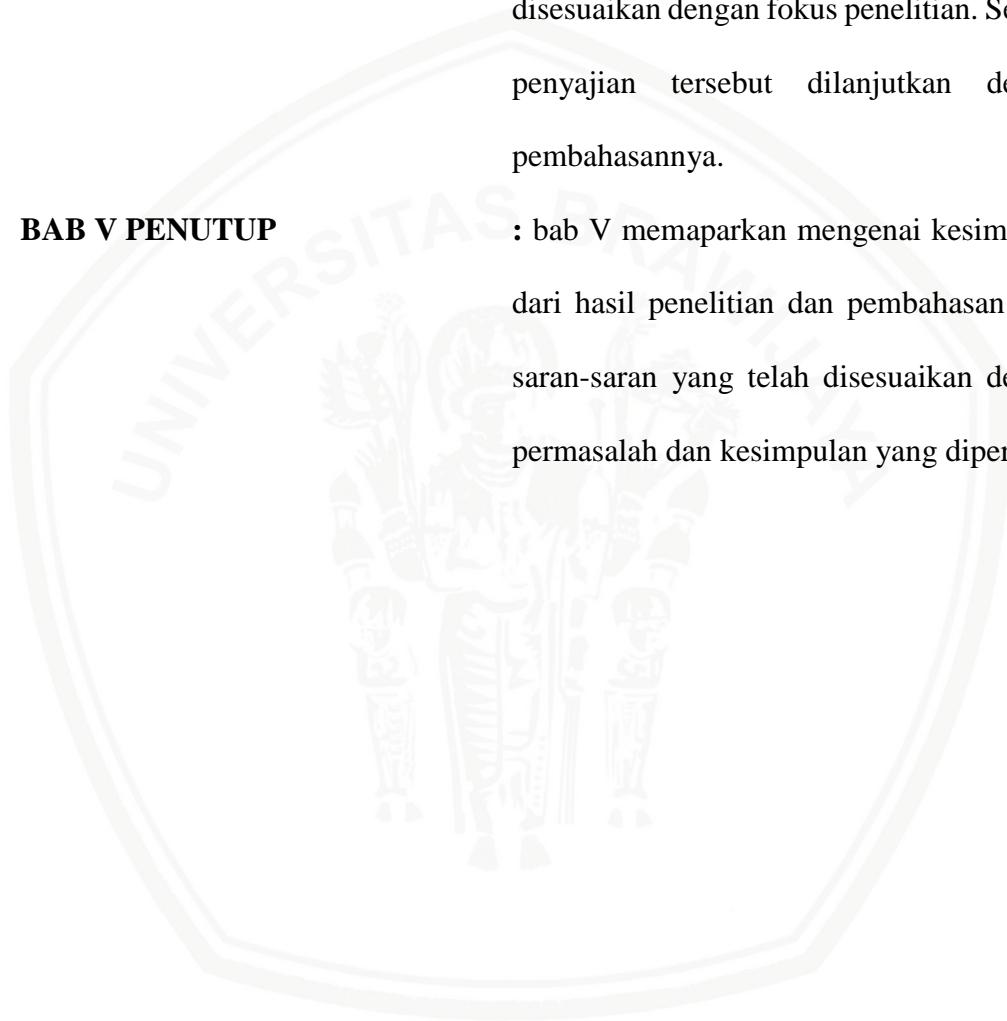
belakang masalah dalam penelitian, selain itu juga terkait rumusan masalah dan tujuan dalam penelitian, serta manfaat yang akan diperoleh dalam penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

**BAB II TINJAUAN PUSTAKA** : Bab II dalam skripsi ini membahas landasan teori dan konsep yang digunakan dalam penelitian ini, untuk mendukung penelitian yang dilakukan. Teori dan konsep yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah penelitian terdahulu, administrasi publik, administrasi pembangunan, pemerintahan daerah, teori *governance*, serta permasalahan gelandangan dan pengemis.

**BAB III METODE PENELITIAN** : Bab III memaparkan mengenai metode apa yang digunakan dalam penelitian. Bab ini membahas mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, metode analisis data, dan uji keabsahan data yang digunakan.

**BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN :** bab IV menguraikan tentang gambaran umum lokasi dan situs penelitian serta penyajian data yang disusun berdasarkan data yang telah diperoleh di lapangan dan disesuaikan dengan fokus penelitian. Setelah penyajian tersebut dilanjutkan dengan pembahasannya.

**BAB V PENUTUP :** bab V memaparkan mengenai kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan serta saran-saran yang telah disesuaikan dengan permasalahan dan kesimpulan yang diperoleh.





## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian ini menggunakan rujukan yang bersumber dari penelitian terdahulu. Hal tersebut bertujuan sebagai bahan perbandingan dan kajian bagi peneliti dalam menyelesaikan penelitian ini, selain itu juga untuk menghindari duplikasi penelitian yang sudah dilakukan oleh peneliti sebelumnya. Hasil penelitian terdahulu yang digunakan oleh peneliti masih berkaitan dengan topik penelitian yaitu peran pemerintah daerah, yaitu sebagai berikut.

##### **1. Iqbali (2008)**

Penelitian ini membahas mengenai gambaran tentang karakteristik demografi dan sosial ekonomi dan pola perilaku gelandangan dan pengemis terutama yang berasal dari Dusun Muntigunung dan Pedahan (Kabupaten Karangasem). Tujuannya untuk memberikan gambaran potensi, kendala, dan peluang penanggulangan gepeng. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku gelandangan dan pengemis tumbuh secara alami dan rasional. Pengembangan perilaku gepeng terbagi menjadi tiga periode, yaitu sebelumnya gunung Agung meletus (1963), setelah gunung Agung meletus (1963 - 1970), dan setelah tahun 1980 an. Awalnya masyarakat melakukan kegiatan barter, kemudian mewariskan kepada pengemis akibat masyarakat kota tidak mau menerima barang yang dibawa dan lebih baik memberi uang sebagai rasa kasihan. Dilihat dari karakteristik

demografi, sebagian besar yang melakukan aktivitas gepeng adalah ibu dan anak dan umumnya mereka tergolong buruh produktif, sementara anak-anak adalah yang tergolong bayi dan termasuk usia sekolah. Pendidikan keluarga gepeng pada umumnya rendah dan kondisi ekonominya relatif lebih baik dibandingkan tidak melakukan aktivitas gepeng. Solusi kebijaksanaan gepeng adalah dengan minat membina pembangunan pedesaan. Strateginya adalah memanfaatkan peluang yang ada, mengembangkan potensi yang dimiliki dan mungkin mengurangi hambatan, semua dapat menyentuh kebutuhan material dan spiritual.

## **2. Zefianninngsih, *et. al.* (2016)**

Penelitian ini membahas mengenai faktor penyebab terjadinya gelandangan dan pengemis dengan mengambil studi penanggulangan gelandangan dan pengemis yang dilakukan oleh Panti Sosial Bina Karya “Pangudi Luhur” Bekasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab kesenjangan yang besar adalah faktor ekonomi yang tidak merata sehingga jurang sosial antara si kaya dan si miskin tinggi terutama di kota-kota besar. Oleh karena itu, pemecahan masalahnya harus mencakup dua aspek yaitu: (i) kondisi di daerah asal; (ii) kondisi daerah tujuan. Prinsipnya adalah upaya pencegahan dilakukan di daerah asal sehingga mereka tidak terdorong untuk meninggalkan desanya dan mencari penghasilan di kota dengan cara membuka pekerjaan di desa. Sedangkan di sisi lain, prinsipnya adalah penanggulangan yaitu di tempat tujuan “harus” ditanggulangi atau ditangani

sehingga mereka tidak lagi tertarik untuk menjadi Gepeng di kota, karena tidak akan memperoleh penghasilan lagi.

### 3. Nusanto (2017)

Penelitian ini membahas mengenai penyebab munculnya gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember serta pelaksanaan program dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Jember. Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama tiga terakhir (2013 – 2015) jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember cenderung mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Selain disebabkan oleh belum maksimalnya Dinas Sosial dalam melaksanakan program penanganan gelandangan dan pengemis, peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis ini juga disebabkan oleh semakin meningkatnya jumlah angka kemiskinan di Kabupaten Jember. Sampai dengan tahun 2015 jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember mencapai 801 orang. Dalam upaya menangani masalah gelandangan dan pengemis ini Dinas Sosial Kabupaten Jember telah melaksanakan berbagai program diantaranya: (a) Penyuluhan sosial di tempat gelandangan dan pengemis berada; (b) Penguatan keluarga, pemenuhan kebutuhan dasar, layanan kesehatan dan pendidikan, lapangan kerja dan pendapatan keluarga; (c) Mendirikan pos pelayanan gelandangan dan pengemis untuk memberikan konsultasi, pendataan, penjangkaran, rujukan bagi gelandangan dan pengemis untuk ditindak lanjuti proses rehabilitasi; (d) Melakukan Razia di tempat-tempat dimana gelandangan dan pengemis itu sering berada.

Razia ini dilakukan setelah penyuluhan sosial dimulai untuk menjaring gelandangan dan pengemis yang selanjutnya ditampung sementara dalam barak penampungan sebelum dikirim ke panti rehabilitasi sosial; (e) Mengoptimalkan fungsi UPTD Liposos dan LSM yang menangani gelandangan dan pengemis; dan (f) Kerja sama dengan dunia usaha dalam rangka penempatan tenaga kerja gelandangan dan pengemis.

**Tabel 5. Matriks Penelitian Terdahulu**

No	Pengarang / Judul / Tahun	Metode	Hasil	Perbandingan Penelitian
1	Saptono Iqbali / Studi Kasus Gelandangan – Pengemis (Gepeng) Di Kecamatan Kubu Kabupaten Karangasem / 2008	Menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif ( <i>mix method</i> ). Kualitatif terutama untuk data yang diperoleh dari wawancara mendalam dan observasi langsung. Analisis kuantitatif terutama untuk data yang diperoleh dari wawancara dengan menggunakan kuesioner terstruktur.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku gelandangan dan pengemis tumbuh secara alami dan rasional. Pengembangan perilaku gepeng terbagi menjadi tiga periode, yaitu sebelumnya gunung Agung meletus (1963), setelah gunung Agung meletus (1963 - 1970), dan setelah tahun 1980 an. Awalnya masyarakat melakukan kegiatan barter, kemudian mewariskan kepada pengemis akibat masyarakat kota tidak mau menerima barang yang dibawa dan lebih baik memberi uang sebagai rasa kasihan. Dilihat dari karakteristik demografi, sebagian besar yang melakukan aktivitas gepeng adalah ibu dan anak dan umumnya mereka tergolong buruh produktif, sementara anak-anak adalah yang tergolong bayi dan termasuk usia sekolah. Pendidikan keluarga gepeng pada umumnya rendah dan kondisi ekonominya relatif lebih baik dibandingkan tidak .....	Pada penelitian tersebut, Iqbali menggambarkan latar belakang dari gelandangan dan pengemis melakukan hal tersebut. Selanjutnya dari hasil tersebut, Iqbali memberikan solusi dan strategi penanggulangan yang dirasa sesuai. Sementara itu, dalam penelitian ini peneliti membahas mengenai peran Pemerintah Daerah dalam menangani gelandangan dan pengemis menggunakan perspektif governance. Dan pendekatan yang digunakan yaitu kualitatif.

No	Pengarang / Judul / Tahun	Metode	Hasil	Perbandingan Penelitian
			.... melakukan aktivitas gepeng. Solusi kebijaksanaan gepeng adalah dengan minat membina pembangunan pedesaan. Strateginya adalah memanfaatkan peluang yang ada, mengembangkan potensi yang dimiliki dan mungkin mengurangi hambatan, semua dapat menyentuh kebutuhan material dan spiritual.	
2	Betha Dwidinanti Zefianningsih, Budhi Wibhawa, & Hadiyanto A. Rachim / Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis oleh Panti Sosial Bina Karya "Pangudi Luhur" Bekasi / 2016		Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab kesenjangan yang besar adalah faktor ekonomi yang tidak merata sehingga jurang sosial antara si kaya dan si miskin tinggi terutama di kota-kota besar. Oleh karena itu, pemecahan masalahnya harus mencakup dua aspek yaitu: (i) kondisi di daerah asal; (ii) kondisi daerah tujuan. Prinsipnya adalah upaya pencegahan dilakukan di daerah asal sehingga mereka tidak terdorong untuk meninggalkan desanya dan mencari penghasilan di kota dengan cara membuka pekerjaan di desa. Sedangkan di sisi lain, prinsipnya adalah penanggulangan yaitu di tempat tujuan "harus" ditanggulangi atau ditangani sehingga mereka tidak lagi tertarik untuk menjadi Gepeng di kota, karena tidak akan memperoleh penghasilan lagi.	Pada penelitian ini Zefianningsih et.al. berfokus pada pencarian faktor penyebab munculnya gelandangan dan pengemis melalui studi pada Panti Rehabilitasi yang selanjutnya menganalisis pemecahan masalah yang sesuai. Sementara disini Peneliti berfokus pada peran Pemerintah Daerah dalam menangani gelandangan dan pengemis menggunakan perspektif governance yang diantara menjalin kerjasama dengan aktor lain yaitu sektor swasta dan masyarakat.
3	Baktiawan Nusanto / Program Penanganan Gelandangan Dan Pengemis di Kabupaten Jember / 2017	Menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif	Terjadi peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember sejak tiga tahun terakhir (2013-2015). Selain disebabkan oleh belum maksimalnya Dinas Sosial dalam melaksanakan .....	Pada penelitian ini Nusanto berfokus pada penyebab munculnya gelandangan dan pengemis di Kabupaten Jember yaitu kemiskinan, sehingga Peran Dinas Sosial

No	Pengarang / Judul / Tahun	Metode	Hasil	Perbandingan Penelitian
			<p>.... program penanganan gelandangan dan pengemis, peningkatan jumlah gelandangan dan pengemis ini juga disebabkan oleh semakin meningkatnya jumlah angka kemiskinan di Kabupaten Jember. Dalam upaya menangani masalah gelandangan dan pengemis ini Dinas Sosial Kabupaten Jember telah melaksanakan berbagai program diantaranya:</p> <p>(1) Penyuluhan sosial di tempat gelandangan dan pengemis berada; (2) Penguatan keluarga, pemenuhan kebutuhan dasar, layanan kesehatan dan pendidikan, lapangan kerja dan pendapatan keluarga; (3) Mendirikan pos pelayanan gelandangan dan pengemis untuk memberikan konsultasi, pendataan, penjangkaran, rujukan bagi gelandangan dan pengemis untuk ditindak lanjuti proses rehabilitasi; (4) Melakukan Razia di tempat-tempat dimana gelandangan dan pengemis itu sering berada. Razia ini dilakukan setelah penyuluhan sosial dimulai untuk menjangkari gelandangan dan pengemis yang selanjutnya ditampung sementara dalam barak penampungan sebelum dikirim ke panti rehabilitasi sosial; ....</p>	<p>disoroti dari seluruh bidang yang ada serta dan mengacu pada Permendagri Nomor 13 tahun 2006 mengenai Program Dinas Sosial yang akan dilakukan selama 5 tahun kedepan, Sementara dalam penelitian ini, peneliti hanya berfokus pada satu bidang yang khusus menangani gelandangan dan pengemis karena terjadi pergelandangan dan pengemisan tidak hanya berasal dari kemiskinan. Selain itu juga menggunakan perspektif <i>governance</i> dimana adanya keterlibatan dengan aktor lain yaitu sektor swasta dan masyarakat. namun tetap ada kesamaan yaitu adanya penggalian tentang upaya preventif, represif, dan rehabilitatif.</p>



No	Pengarang / Judul / Tahun	Metode	Hasil	Perbandingan Penelitian
			.... (5) Mengoptimalkan fungsi UPTD Liposos dan LSM yang menangani gelandangan dan pengemis; (6) Kerja sama dengan dunia usaha dalam rangka penempatan tenaga kerja gelandangan dan pengemis.	

Sumber: olahan peneliti, 2018.

Berdasarkan penelitian terdahulu yang telah dipaparkan di atas, semua penelitian membahas mengenai gelandangan dan pengemis, namun perspektif peneliti dalam menggali fokus berbeda-beda. Terdapat penelitian yang menggunakan fokus serupa, hanya saja penggaliannya meluas pada seluruh bidang yang berperan dalam menganangi gelandangan dan pengemis karena faktor kemiskinan.

## B. Administrasi Publik

Administrasi publik merupakan istilah yang tidak asing lagi di kegiatan pemerintahan. Administrasi publik berkaitan erat dengan aktivitas badan – badan pemerintahan dalam melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Dwigh Waldo (dalam Syafri, 2012:21) menjelaskan bahwa pusat perhatian administrasi publik merujuk pada kebijakan dan program organisasi pemerintah, termasuk perilaku para pejabat yang bertanggungjawab. Hal senada diungkapkan oleh Syafri (2012:26) menjelaskan bahwa:

“Administrasi publik adalah proses kerja sama kelompok orang yang terdiri dari aparatur negara, anggota legislatif, partai politik, lembaga swadaya masyarakat/ LSM, kelompok kepentingan (*interest group*), organisasi profesi, media massa, atau masyarakat sipil lain dalam

merumuskan, mengimplementasikan (melaksanakan) berbagai kebijakan dan program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pencapaian tujuan negara secara efisien dan berkeadilan sosial.”

Efisiensi dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat juga dikemukakan oleh

Nicholas Henry (Pasolong, 2013:8) bahwa:

“Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik.”

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi publik merupakan usaha bersama yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dalam menyusun dan mengimplementasikan kebijakan atau program untuk mencapai tujuan negara yaitu memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif.

Melihat pengertian administrasi publik yang telah dipaparkan di atas, dapat dilihat bahwa untuk mencapai tujuan negara maka orientasi diarahkan pada kepentingan masyarakat. Sehubungan dengan usaha-usaha yang dilakukan dalam merealisasikan tujuan tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi administrasi publik. Permasalahan yang dihadapi tersebut bersifat multidimensi karena meliputi seluruh aspek kehidupan dalam bernegara. Syafri (2012:113) menjelaskan bahwa sifat permasalahan yang multidimensi berperan menentukan ruang lingkup studi administrasi publik, karena bergantung pada sifat permasalahan yang dihadapi negara dalam mencapai tujuan yaitu memenuhi kebutuhan masyarakat.

Secara garis besar ruang lingkup administrasi publik meliputi beberapa topik. Henry (dalam Pasolong, 2013:19) menjelaskan bahwa:

“rujukan terkait ruang lingkup administrasi publik dapat dilihat melalui topik pembahasan selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain:

- (1) Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi;
- (2) Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia; dan
- (3) Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi”.

Selanjutnya, Lembaga Administrasi Negara (dalam Syafri, 2012:115) menyebutkan bahwa ruang lingkup administrasi publik meliputi:

- “(1) Tata nilai: menyangkut nilai kultural, spiritual, etika, falfasah hidup yang menjadi dasar dan tujuan serta acuan perilaku dari sistem dan proses administrasi publik;
- (2) Organisasi pemerintah negara: terdiri dari organisasi lembaga eksekutif (pemerintah), legislatif (badan perwakilan rakyat), yudikatif (badan peradilan), dan lembaga-lembaga negara lainnya yang diperlukan serta saling hubungannya dalam rangka penyelenggaraan negara, termasuk organisasi kesekretariatan lembaga-lembaga tersebut;
- (3) Manajemen pemerintahan negara: meliputi kegiatan pengelolaan pelaksanaan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan dan wilayah pemerintahan, merupakan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan, seperti pengelolaan kebijakan, perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, pengendalian, pelayanan, pengawasan, dan pertanggungjawaban hasil-hasilnya dari setiap atau keseluruhan organisasi pemerintahan negara;
- (4) Sumber daya aparatur: sumber daya manusia sebagai unsur dominan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan negara, pengelolaan dan pembinaannya mendapatkan perhatian dalam keseluruhan aspek dan dimensinya mulai dari rekrutmen, pengembangan kompetensi, pengembangan karir, dan kesejahteraan serta pemensiunannya;
- (5) Sistem dan proses kebijakan negara: sebagai sistem dan proses kebijakan negara, peran administrasi publik, terutama dalam fungsi dan proses: (a) perumusan kebijakan; (b) penetapan kebijakan; (c) pelaksanaan kebijakan; (d) pengawasan dan pengendalian

- pelaksanaan kebijakan; (e) penilaian hasil (evaluasi kerja) pelaksanaan berbagai kebijakan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat (sosial, ekonomi, politik, hukum, agama, lingkungan hidup, dan sebagainya);
- (6) Posisi, kondisi, dan peran masyarakat bangsa dalam bernegara: negara didirikan oleh rakyat bangsa untuk mencapai tujuan bersama sehingga rakyatlah pemilik kedaulatan. Dengan demikian, organisasi dan manajemen pemerintahan tidak dapat mengabaikan aspirasi dan peran masyarakat atau rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; dan
  - (7) Hukum administrasi publik: menyangkut dimensi hukum yang bertalian dengan pengaturan sistem dan proses penyelenggaraan negara, termasuk mengenai eksistensi, tugas, fungsi lembaga-lembaga pemerintahan negara, saling hubungannya satu dengan yang lain dimaksudkan agar kelembagaan negara tersusun dan terselenggara secara efisien, proporsional, efektif, dan *legitimate*."

Berdasarkan penjabaran terkait ruang lingkup administrasi publik tersebut, dapat dipahami bahwa aspek yang paling penting adalah kepentingan publik. Ruang lingkup tersebut seperti yang dijelaskan sebelumnya diperoleh dari adanya pertimbangan permasalahan multidimensi yang dihadapi administrasi publik.

Permasalahan multidimensi merupakan permasalahan yang meliputi seluruh aspek kehidupan bernegara, sehingga untuk memecahkan hal tersebut administrasi publik membutuhkan bantuan cabang ilmu pengetahuan lain atau yang biasa disebut multidisiplin. Adanya multidisiplin diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh administrasi publik. Hubungan administrasi publik dengan bidang ilmu lain akan memudahkan proses pemahaman dalam mengaitkan antara permasalahan satu dengan lainnya, sehingga pemecahan masalah yang tepat.

Administrasi publik dalam perkembangannya mengalami beberapa pergeseran paradigma mulai dari model Administrasi Publik Tradisional dan *New*

*Public Management* (NPM) hingga menuju model *Citizen-Centered Governance*. Menurut Denhardt dan Denhardt (dalam Kurniawan, 2007: 2) pergeseran tersebut menimbulkan implikasi pada terselenggaranya Pemerintahan Daerah yang juga bagian dari Administrasi Publik. Paradigma *Citizen-Centered Governance* menekankan peranan penting masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. *Citizen-Centered Governance* biasa dikenal dengan *New Public Service* (NPS). Menurut Benington dan Hartley (dalam Kurniawan, 2007: 2) Model tersebut menempatkan masyarakat sipil sebagai penentu strategi dari adanya kebijakan publik; serta penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan dengan mengoptimalkan jejaring kemitraan. Atas hal tersebut, Pemerintahan Daerah kini pada satu sisi mendapatkan tuntutan untuk mentransformasikan dirinya menjadi sebuah institusi yang mampu mengoptimalkan peran dari masyarakat sipil dalam menjalankan pemerintahan di daerahnya.

Seiring dengan perkembangannya, ilmu administrasi publik meletakkan perhatian terhadap masalah – masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Administrasi publik memiliki tuntutan untuk mendukung proses pembangunan yaitu adanya perubahan ke arah kemajuan sosial, ekonomi, serta pembangunan bangsa. Pelaksanaan administrasi publik mendapatkan perhatian untuk dapat membantu percepatan pembangunan suatu negara berkembang. Berdasarkan hal inilah, administrasi pembangunan dibutuhkan dan dianggap sesuai bagi penyelenggaraan negara dengan kebutuhan miskin dan berkembang

sebagai pengganti administrasi negara yang mengalami kesulitan untuk diterapkan di negara berkembang.

### C. Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan lahir dari adanya perkembangan administrasi publik. Hal tersebut dikarenakan administrasi publik mengalami masalah kompleks jika diterapkan di negara berkembang. Listyaningsih (2014:11) menjelaskan bahwa

“Administrasi negara ternyata mengalami kesulitan jika diterapkan pada negara – negara berkembang dan negara miskin. Dibutuhkan sebuah administrasi bagi penyelenggaraan negara sesuai dengan kebutuhan negara miskin dan berkembang yaitu administrasi pembangunan”.

Administrasi pembangunan merupakan sebuah proses pembangunan yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan negara. Goerge F. Gant (dalam Listyaningsih, 2014:18) menjelaskan bahwa administrasi pembangunan merupakan penyempurna birokrasi dalam menghadapi berbagai peningkatan kompleksitas fungsi pemerintahan agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pembangunan. Hal lain yang diungkapkan oleh Tjokroamodjojo (dalam Listyaningsih, 2014:18) bahwa administrasi pembangunan merupakan proses pengendalian administrasi oleh pemerintah untuk merealisasikan pertumbuhan yang direncanakan ke arah yang lebih baik serta kemajuan di berbagai bidang.

Menurut Siagian (2014:3) menyebutkan bahwa:

“Fokus analisis analisis Administrasi Pembangunan adalah proses pembangunan yang diselenggarakan oleh suatu nasion dalam rangka pencapaian tujuan dan cita-cita negara bangsa tertentu, termasuk cara-



cara ilmiah yang dipergunakan dalam pemecahan masalah, menghadapi tantangan, memanfaatkan peluang, dan menyingkirkan ancaman”.

Siagian (2014:4) menyebutkan bahwa terdapat 7 (tujuh) ide pokok dalam administrasi pembangunan, yaitu meliputi:

- “(1) Pembangunan merupakan suatu proses. Berarti pembangunan merupakan serangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap – tahap yang di satu pihak bersifat independen akan tetapi di pihak lain merupakan bagian dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir (*never ending*);
- (2) Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan;
- (3) Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang, dan jangka pendek;
- (4) Rencana Pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dimaksudkan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara bangsa untuk berkembang dan tidak sekedar mampu mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan, dan eksistensinya. Perubahan mengandung makna bahwa suatu negara bangsa harus bersikap antisipatif dan proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari satu jangka waktu ke jangka waktu yang lain;
- (5) Pembangunan mengarah kepada modernitas. Modernitas disini diartikan antara lain sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik daripada sebelumnya, cara berpikir rasional dan sistem budaya yang kuat tetapi fleksibel;
- (6) Modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan per definisi bersifat multi-dimensional. Artinya modernitas tersebut mencakup seluruh segi kehidupan berbangsa dan bernegara, yang dapat mengejawantah dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan; dan
- (7) Semua hal yang telah disinggung di atas ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa sehingga negara bangsa yang bersangkutan semakin kukuh fondasinya dan semakin mantap keberadaannya.”

Berdasarkan definisi – definisi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa administrasi pembangunan merupakan usaha yang terencana dan secara sadar dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan dan cita-cita menuju perubahan ke arah yang lebih baik.

Pembangunan merupakan upaya nasional yang artinya bahwa proses penyelenggaraan pembangunan di suatu negara tidak dilakukan oleh pemerintah saja, melainkan juga melibatkan seluruh masyarakat bangsa. Seiring dengan berkembangnya zaman, kini masyarakat tidak hanya menjadi objek pembangunan melainkan juga sebagai subjek atau pelaksana dalam proses pembangunan. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Siagian (2014:6) bahwa “pembangunan merupakan urusan semua pihak dalam suatu masyarakat bangsa. Proses penyelenggaraan kegiatan pembangunan, tidak ada warga masyarakat bangsa yang hanya berperan sebagai penonton, semuanya harus berperan sebagai pemain”. Oleh sebab itu, dalam mencapai penyelenggaraan pembangunan pemerintah akan melibatkan aktor – aktor pendukung salah satunya masyarakat. Proses penyelenggaraan pembangunan juga membutuhkan peranan Pemerintah Daerah sebagai administrator. Pemerintahan Daerah mencerminkan strategi integrasi nilai untuk mencapai tujuan pembangunan yaitu melalui peningkatan produksi serta partisipasi.

#### **D. Pemerintah Daerah**

##### **1. Konsep Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan Daerah merupakan salah satu lembaga pelaksana pembangunan di tingkat daerah. Kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah disebabkan oleh adanya penyerahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat yang biasa dikenal dengan istilah desentralisasi. Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi yaitu prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Menurut Smith (dalam Muluk, 2007:8) menyebutkan bahwa:

“Desentralisasi mencakup beberapa elemen, yakni: (1) desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal (pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan); dan (2) desentralisasi yang meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratis.”

Pendapat lain dikemukakan oleh Hoessein (dalam Muluk, 2007:9) bahwa “desentralisasi mencakup dua elemen pokok, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut”. Atas pendapat – pendapat tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi merupakan pendelegasian wewenang atas urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai pelaksana pemerintahan di daerah otonom. Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka lahirlah istilah Pemerintahan Daerah (*Local Government*).

*Local Government* merupakan sebuah konsep pemerintahan yang timbul dari adanya desentralisasi. Menurut Muluk (2007:12) bahwa

“*Local Government* dapat dimaknai menjadi tiga hal. Pertama, sebagai pemerintahan daerah yang mengacu pada organ yang melaksanakan urusan dan fungsi yang didesentralisasikan. Kedua, sebagai pemerintahan daerah yang mengacu pada fungsi yang dijalankan dalam kerangka desentralisasi. Ketiga, sebagai daerah otonom tempat dimana lokalitas berada dan membentuk

kesatuan hukum sendiri yang meskipun tidak berdaulat tetapi memiliki hak untuk mengurus dirinya sendiri”.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat dilihat bahwa *Local Government* dimaknai sebagai Pemerintahan Daerah yang memiliki kewenangan mengurus wilayahnya sendiri sesuai dengan fungsi yang dimiliki berdasarkan daerah otonom. Listyaningsih (2014:81) menjelaskan bahwa pelaksanaan administrasi pembangunan oleh Pemerintahan Daerah dapat ditinjau dari berjalannya fungsi secara konsisten dalam upaya mencapai tujuan pembangunan nasional termasuk di daerah yang bersangkutan. Pendapat lain diungkapkan oleh Heaphey (dalam Muluk 2007:40) bahwa “dalam bidang administrasi pembangunan, pemerintahan daerah mencerminkan strategi integrasi nilai untuk mencapai tujuan pembangunan melalui peningkatan kapasitas produksi sekaligus partisipasi”. Atas pendapat tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa dalam proses pelaksanaan administrasi pembangunan, Pemerintahan Daerah berperan berdasarkan fungsi yang dimiliki menyusun strategi untuk mencapai tujuan pembangunan nasional yang didukung dengan partisipasi masyarakat. Secara lebih lanjut, hal – hal mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

## **2. Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Pemerintahan Daerah yang dimaksudkan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan

tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya. Tugas pembantuan tersebut diserahkan langsung oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Atas hal tersebut, Daerah yaitu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas – batas wilayah berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum yang berlaku.

Wilayah negara di Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi yang kemudian dibagi lagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten/kota selanjutnya dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah yang diberikan mandat rakyat untuk menjalankan urusan pemerintahan. Perbedaan fungsi dari DPRD dengan kepala daerah terletak pada kewenangan yang dimiliki. DPRD memiliki fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah mempunyai fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Perda yang dibuat hanya berlaku dalam batas – batas yuridiksi Daerah bersangkutan. DPRD dan kepala daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan dibantu oleh perangkat daerah yaitu yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan, serta kecamatan. Perangkat daerah

dalam melaksanakan tugasnya tetap mendapatkan pembinaan dan pengawasan dari kepala daerah.

Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan hanya terbatas pada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren yang telah dijelaskan dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Salah satu contoh pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota di Bidang Sosial sebagai berikut.

**Tabel 6. Matriks Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Bidang Sosial**

No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
1	Pemberdayaan Sosial	a) Penetapan lokasi dan pemberdayaan sosial komunitas adat terpencil (KAT); b) Penerbitan izin pengumpulan sumbangan lintas Daerah provinsi; dan c) Pembinaan potensi sumber kesejahteraan sosial	a) Penerbitan izin pengumpulan sumbangan lintas Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi. b) Pemberdayaan potensi sumber kesejahteraan sosial provinsi.	a) Pemberdayaan sosial KAT; b) Penerbitan izin pengumpulan sumbangan dalam Daerah kabupaten/kota; c) Pengembangan potensi sumber kesejahteraan sosial Daerah kabupaten/kota; d) Pembinaan lembaga konsultasi kesejahteraan keluarga (LK3) yang wilayah kegiatannya di Daerah kabupaten/kota.



No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
2	Penanganan Warga Negara Migran Korban Tindak Kekerasan	<p>a) Penanganan warga negara migran korban tindak kekerasan dari titik debarkasi sampai ke Daerah provinsi asal; dan</p> <p>b) Pemulihan trauma korban tindak kekerasan (<i>trafficking</i>) dalam dan luar negeri.</p>	Pemulangan warga negara migran korban tindak kekerasan dari titik debarkasi di Daerah provinsi untuk dipulangkan ke Daerah kabupaten/kota asal.	Pemulangan warga negara migran korban tindak kekerasan dari titik debarkasi di Daerah kabupaten/kota untuk dipulangkan ke Desa/kelurahan asal.
3	Rehabilitasi Sosial	Rehabilitasi bekas korban penyalahgunaan NAPZA, orang dengan <i>Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome</i> .	Rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA, orang dengan <i>Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immuno Deficiency Syndrome</i> yang memerlukan rehabilitasi pada panti.	Rehabilitasi sosial bukan/tidak termasuk bekas korban penyalahgunaan NAPZA dan orang dengan <i>Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immuno Deficiency Syndrome</i> yang tidak memerlukan rehabilitasi pada panti, dan rehabilitasi anak yang berhadapan dengan hukum.
4	Perlindungan dan Jaminan Sosial	<p>a) Penerbitan izin orang tua angkat untuk pengangkatan anak antara WNI dengan WNA.</p> <p>b) Penghargaan dan kesejahteraan keluarga pahlawan dan perintis kemerdekaan; dan</p> <p>c) Pengelolaan data fakir miskin nasional.</p>	<p>a) Penerbitan izin orang tua angkat untuk pengangkatan anak antar WNI dan pengangkatan anak oleh orang tua tunggal.</p> <p>b) Pengelolaan data fakir miskin cakupan Daerah provinsi</p>	<p>a) Pemeliharaan anak-anak terlantar.</p> <p>b) Pendataan dan Pengelolaan data fakir miskin cakupan Daerah kabupaten/kota.</p>

No	Sub Bidang	Pemerintah Pusat	Daerah Provinsi	Daerah Kabupaten/Kota
5	Penanganan Bencana	a) Penyediaan kebutuhandasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana nasional. b) Pembuatan model pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana.	Penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana provinsi.	a) Penyediaan kebutuhandasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana kabupaten/kota. b) Penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana kabupaten/kota.
6	Taman Makam Pahlawan	Pemeliharaan taman makam pahlawan nasional utama dan makam pahlawan nasional di dalam dan luar negeri.	Pemeliharaan taman makam pahlawan nasional provinsi.	Pemeliharaan taman makam pahlawan nasional kabupaten/kota.
7	Sertifikasi dan Akreditasi	a) Pemberian setifikasi kepada pekerja sosial profesional dan tenaga kesejahteraan sosial. b) Pemberian akreditasi kepada lembaga kesejahteraan sosial.		

Sumber: UU Nomor 23 Tahun 2014

Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa urusan pemerintahan konkuren telah dibagi atas Pemerintah Pusat dengan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yaitu salah satunya di bidang sosial. Mekanisme pembagian tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi maupun sinergitas antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sehingga pencapaian kesejahteraan nasional dapat tercapai dengan baik. Keterlibatan aktor

dalam penyelenggaraan pembangunan bukan hanya berasal dari pihak pemerintah daerah, melainkan juga pihak swasta dan masyarakat. Ketiga aktor tersebut membentuk kerjasama guna mensukseskan proses pembangunan. Skema kerjasama dengan melibatkan peran aktif ketiga aktor yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat biasa dikenal dengan konsep *governance*.

## **E. Konsep Governance**

### **1. Pengertian Pemerintahan (*Governance*)**

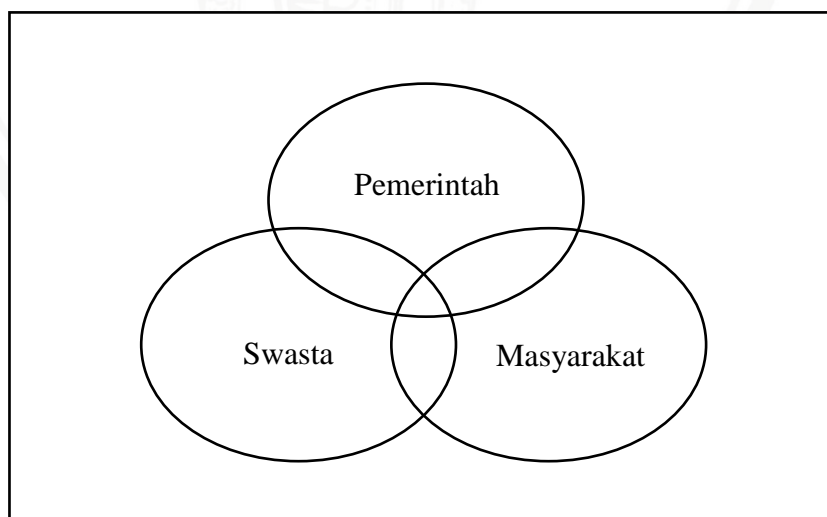
Kata “*governance*” berasal dari bahasa Inggris yang apabila diterjemahkan mengandung arti *the act, fact, manner of governing* atau dalam bahasa Indonesia berarti tindakan, fakta, pola, dan penyelenggaraan pemerintahan. Istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan. Menurut Kooiman (dalam Sedarmayanti, 2004: 2) mengemukakan bahwa *governance* merupakan proses interaksi sosial politik yang terjalin antara pemerintahan dengan masyarakat di berbagai bidang untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Istilah *governance* tidak hanya dimaknai sebagai pemerintahan sebagai suatu kegiatan. Sedarmayanti (2004:3) menyebutkan bahwa istilah tersebut juga mengandung arti suatu pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan, serta pemerintahan. Pengertian serupa diungkapkan oleh *United Nations Development Program* (UNDP) (dalam Listyaningsih, 2014:83) bahwa:

“Kepemerintahan (*Governance*) adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat.”

Berdasarkan penjelasan – penjelasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *governance* dapat dimaknai sebagai suatu kegiatan atau proses penyelenggaraan pemerintahan yang di dalamnya terdapat pola interaksi antara pemerintah dengan masyarakat untuk mencapai tujuan yaitu memenuhi kepentingan masyarakat.

*Governance* dalam pencapaiannya melibatkan peranan tiga unsur penting yaitu pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat. Menurut Sedarmayanti (2004:37) kelembagaan dalam *governance* meliputi tiga domain yaitu negara, sektor swasta, dan masyarakat. Berikut adalah gambar interaksi sosial politik dan ekonomi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam konsep *governance*.



**Gambar 3. Interaksi Antar Pelaku dalam Kerangka Kepemerintahan**  
Sumber: Sedarmayanti, 2004:38

- a. Negara/Pemerintahan: Konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani. Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.
- b. Sektor Swasta: pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti industri pengelolaan perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal. Sektor swasta berperan dalam menciptakan pekerjaan sehingga menyumbangkan pendapatan bagi masyarakat.
- c. Masyarakat Madani : kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada di antara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi. Masyarakat memfasilitasi interaksi sosial, budaya, dan politik, menggerakkan kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan politik.

## 2. Prinsip - prinsip Pemerintahan (*Governance Principles*)

Prinsip yang mendasari perbedaan antara konsep pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan tradisional yaitu terletak pada

tingkat peranan. Konsep pemerintahan (*governance*) menuntut adanya pengurangan peran pemerintah, sehingga lebih menonjolkan peran atau partisipasi masyarakat (termasuk pihak swasta). Hal tersebut akan lebih membuka akses bagi masyarakat untuk berpartisipasi kegiatan pemerintahan. Sedarmayanti (2004:39) menyebutkan bahwa dalam rangka pengembangan konsep pemerintahan terdapat kondisi subjektif yang harus dimunculkan dalam diri setiap aktor, meliputi:

- a) Sikap saling mempercayai atau saling memahami;
- b) Kesiapan dalam melaksanakan tanggungjawab secara bersama; dan
- c) Derajat tertentu terlibat dalam urusan politik dan dukungan sosial masyarakat.

Hal – hal tersebut akan menjadi bekal, sehingga seluruh aktor yang terlibat memahami tindakan yang harus dilakukan.

Kooiman (dalam Sedarmayanti, 2004:40) merekomendasikan beberapa acuan dalam mengaktualisasikan gagasan konseptual pemerintahan, sebagai berikut:

- “a) Bahwa orientasi interaksi dan eksternal bagi organisasi pemerintah merupakan salah satu hal yang sangat penting dan strategis;
- b) Administrasi publik harus mampu memberi perhatian terhadap beragam sudut pandang administratif, politik, ilmiah, dan sosial. Serta harus mempertimbangkan berbagai pengertian yang berlaku mengenai permasalahan tindakan kolektif dan upaya pemecahannya, dari dalam diri administrasi publik tersebut; dan
- c) Pemerintah harus mampu mencoba mendelegasikan tanggungjawab makro terhadap berbagai unsur pelaku sosial, dan pada saat yang bersamaan mendorong dan memberdayakan mereka untuk mengambil dan menerima tanggungjawab tersebut; dan



- d) Peranan pemerintah pada akhirnya perlu dibekali dengan kemampuan diri dan kompetensi untuk menjembatani konflik diantara berbagai kelompok kepentingan dan berbagai hambatan lainnya dalam kerangka sosial politik.”

Lebih lanjut, Kooiman (dalam Sedarmayanti, 2004:41) membandingkan pola pemerintahan tradisional dan pemerintahan modern berdasarkan kondisi yang kompleks, dinamis, dan beranekaragam sosial politik masyarakat. Berikut dapat dilihat penyajian dalam Tabel 5.

**Tabel 7. Perbandingan Pola Pemerintahan Tradisional dan Pemerintahan Modern**

Karakteristik Interaksi Sosial Politik	Pemerintahan Tradisional “Do it alone”	Kepemerintahan Modern “Co-arrangement”
Kompleksitas	1) Hubungan sebab-akibat 2) Ketergantungan yang bersifat unilateral 3) Terbagi ke dalam berbagai unit organisasi atau disiplin keilmuan	1) Menyeluruh dan bagian-bagiannya 2) Saling ketergantungan yang bersifat multi disiplin 3) Pengelolaan melalui jaringan komunikasi
Dinamis	1) Linieritas dan prediktabilitas 2) Kontinuitas dan reversalitas ( <i>reversability</i> ) 3) Menggunakan mekanisme “ <i>feed-forward</i> ”	1) Polanya bersifat non-linier dan Chaotic 2) Diskontinuitas dan Irreversalitas ( <i>Irreversability</i> ) 3) Memanfaatkan model pemecahan permasalahan melalui penggunaan mekanisme “ <i>Feed-While / Feed-back</i> ”
Keanekaragaman	1) Pendekatan / analisis didasarkan pada pola perhitungan rata – rata 2) Perubahan pengaturan dari orientasi hukum dan perundang-undangan kepada berbagai pengecualian	1) Analisis bersifat situasional dan diskrit 2) Dri pengecualian pada aturan perundang-undangan

Sumber: Kooiman (dalam Sedarmayanti, 2004:41)

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat lihat bahwa secara prinsip, adanya konsep pemerintahan (*governance*) mengedepankan partisipasi atau peran aktor – aktor lain di luar pemerintah yaitu swasta dan masyarakat. Permasalahan yang timbul tidak lantas diselesaikan oleh pemerintah sendiri melainkan adanya keterlibatan aktor – aktor lain yaitu melalui mekanisme *feed-back*.

### 3. Good Governance

#### a. Pengertian *Good Governance*

Seiring perkembangan zaman istilah *governance* yang dimaknai sebagai pemerintahan kemudian menjadi terkenal dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktik terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*). Secara konseptual, Sedarmayanti (2004:3) menjelaskan bahwa pengertian kata “baik (*good*)” dalam istilah *good governance* memiliki dua pemahaman antara lain:

“*Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai – nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial; dan *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.”

Lembaga Administrasi Negara (dalam Listyaningsih, 2014:84) mengemukakan bahwa orientasi *good governance* terdiri dari dua hal yaitu:

- 1) Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen – elemen konstituennya,

seperti: *legitimacy accountability scuring of civilian control* (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya); dan

- 2) Pemerintah yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi ini tergantung pada sejauhmana pemerintahan mempunyai kompetensi dan sejauhmana struktur mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efektif dan efisien.

UNDP dan pemerintahan Vietnam (dalam Sedarmayanti, 2004:42) mendefinisikan bahwa

“*Good governance* sebagai proses yang meningkatkan interaksi konstruktif diantara domain – domainnya dengan tujuan untuk menciptakan dan memelihara kebebasan, keamanan, dan kesempatan bagi adanya aktivitas swasta yang produktif. Oleh karena itu *good governance* mengutamakan partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas serta memperlakukan semua sama.”

Berdasarkan pemahaman di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa *good governance* merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang menjunjung tinggi kehendak rakyat melalui partisipasi dengan meningkatkan kemampuan serta kemandirian sehingga tujuan nasional dapat tercapai secara efektif dan efisien. Pada pelaksanaannya harus terjalin sinergitas yang tepat antara negara, sektor swasta, dan masyarakat.

#### **b. Penerapan Prinsip *Good Governance***

Prinsip yang mendasari perbedaan antara konsep pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan tradisional yaitu terletak pada tingkat peranan yaitu menuntut adanya pengurangan peran pemerintah dan

mengutamakan peran atau partisipasi masyarakat serta pihak swasta. Menurut Sedarmayanti (2004:10) “terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita – cita bangsa bernegara”. Atas hal tersebut diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat dan jelas.

Penyelenggaraan *good governance* dalam praktiknya memiliki prinsip – prinsip atau karakteristik yang dapat diterapkan. Menurut UNDP (dalam Listyaningsih, 2014:85) terdapat 9 karakteristik atau prinsip yang dianut dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

- 1) Partisipasi (*Participation*)

Setiap orang atau warga masyarakat yang memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing – masing.

- 2) Aturan hukum (*Rule of Law*)

Kerangka aturan hukum dan perundang – undangan harus berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

- 3) Transparansi (*Transparency*)

Transparansi dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi ke semua unsur.

4) Daya Tangkap (*Responsiveness*)

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*).

5) Berorientasi consensus (*Consensus Orientation*)

Pemerintahan yang baik akan bertindak bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing – masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6) Berkeadilan (*Equality*)

Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki – laki atau perempuan, orang miskin atau kaya dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7) Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar – benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik – baiknya berbagai sumber kehidupan yang tersedia.

8) Akuntabilitas (*Accountability*)

Pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas)

kepada masyarakat umum, sebagaimana halnya yang baik bagi para pengguna.

9) Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggara pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersama dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Keseluruhan karakteristik atau prinsip tersebut di atas, harus berjalan berdampingan dan saling memperkuat sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan sesuai. Selanjutnya Sedarmayati (2004:7) menyebutkan bahwa terdapat 4 unsur atau prinsip utama dalam menggambarkan pemerintahan yang baik yaitu:

- 1) Akuntabilitas, yaitu adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkan.
- 2) Transparansi, yaitu bahwa pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah.
- 3) Keterbukaan, yaitu terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.



- 4) Aturan Hukum, yaitu pemerintahan yang baik akan memiliki karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat empat prinsip utama yang harus dimiliki dan dijalankan yaitu akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum yang keseluruhannya harus berkesinambungan.

Prinsip *good governance* seperti yang telah disebutkan di atas hendaknya mampu diterapkan di seluruh sektor pemerintahan dengan memperhatikan agenda kebijakan yang telah ditetapkan. Penerapan *good governance* di sektor publik tidak terlepas dari tujuan pembangunan nasional, sehingga harus dimaksimalkan yaitu melalui partisipasi masyarakat dan juga pihak swasta.

### c. Peranan *Stakeholder* dalam *Good Governance*

*Stakeholder* dalam penerapan *good governance* berasal dari unsur masyarakat dan sektor swasta. Masyarakat yang dimaksud yakni masyarakat sipil. Menurut Thoha (dalam Kurniawan, 2007:16) “masyarakat sipil merupakan suatu masyarakat yang citranya dapat digambarkan sebagai praktik demokrasi yang nyata, dimana rakyat benar-benar hidup dalam masyarakat demokratis dalam suasana dan iklim yang demokratis dan taat hukum”. O’Connell (dalam Kurniawan, 2007:16) mengemukakan bahwa istilah masyarakat sipil terdiri atas sejumlah komponen diantaranya: individu, komunitas, pemerintah, kelompok

bisnis, dan organisasi sukarela yang harus melaksanakan hak dan kewajibannya secara seimbang. Menurut Tamim (dalam Kurniawan, 2007: 11) adapun peran masyarakat madani dalam penyelenggaraan *good governance* yaitu memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik yang memadai bagi mobilisasi individu atau kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas, ekonomi, politik, dan sosial. Sementara itu, sektor swasta atau sektor privat merupakan *stakeholder* yang memiliki peran sebagai berikut:

- 1) Menciptakan lapangan pekerjaan;
- 2) Menambah pendapatan bagi masyarakat;

## **F. Konsep Gelandangan dan Pengemis**

### **1. Pengertian Gelandangan dan Pengemis**

Permasalahan gelandangan dan pengemis atau yang biasa disingkat Gepeng masih tetap menjadi beban pembangunan nasional hingga saat ini. Sebutan Gepeng sudah tidak asing lagi terdengar dan ditemui di kota – kota besar. Gepeng merupakan 2 diantara 26 jenis Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) antara lain:

- a. Anak balita terlantar;
- b. Anak terlantar;
- c. Anak berhadapan dengan hukum;
- d. Anak jalanan;
- e. Anak dengan kedisabilitas (ADK)

- f. Anak yang menjadi korban tindak kekerasan
- g. Anak yang memerlukan perlindungan khusus
- h. Lanjut usia terlantar;
- i. Penyandang disabilitas;
- j. Tuna Susila
- k. Gelandangan;
- l. Pengemis;
- m. Pemulung;
- n. Kelompok minoritas;
- o. Bekas Warga Binaan Lembaga Perasyarakatan (BWBLP);
- p. Orang dengan HIV/AIDS (ODHA);
- q. Korban penyalahgunaan NAPZA;
- r. Korban trafficking;
- s. Korban tindak kekerasan;
- t. Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS);
- u. Korban bencana alam;
- v. Korban bencana sosial;
- w. Perempuan rawan sosial ekonomi;
- x. Fakir miskin;
- y. Keluarga bermasalah sosial psikologis; dan
- z. Komunitas adat terpencil.

Gepeng merupakan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang hidupnya tidak sesuai dengan norma kehidupan dan jauh dari kata layak.

Menurut Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial yaitu sebagai berikut:

- a. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
- b. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan gelandangan sebagai orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya, sedangkan pengemis adalah orang yang meminta – minta. Berdasarkan definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa gelandangan adalah orang yang tidak memiliki kelayakan hidup, serta tidak memiliki tempat tinggal dan pekerjaan tetap. Sementara itu pengemis adalah orang yang meminta – minta dan menjadikan hal tersebut sebagai sumber penghasilan.

Gepeng merupakan penyandang masalah sosial yang timbul karena adanya kesenjangan dalam proses pembangunan. Meskipun demikian, Gepeng sebagai warga negara Indonesia memiliki hak untuk hidup sejahtera. Menurut Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial dijelaskan bahwa kondisi sejahtera yang dimaksudkan yaitu dengan terpenuhinya kebutuhan warga baik secara

material, spiritual, dan sosial agar dapat hidup layak dan mampu menjalankan fungsi sosialnya. Hal tersebut berarti bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial dilakukan bagi individu, kelompok, maupun masyarakat yang mengalami disfungsi sosial dengan kriteria masalah sosial sebagai berikut: kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, keterpencilan, ketunaan sosial dan penyimpangan perilaku, korban bencana, dan/atau korban tindak kekerasan, eksploitasi, dan diskriminasi. Gepeng termasuk ke dalam kriteria – kriteria tersebut dan layak untuk mendapatkan penanganan yang sesuai.

Gepeng identik dengan penampilan yang lusuh atau kumal. Keterbatasan kondisi dan ruang lingkup, terkadang membuat gelandangan mencari strategi untuk dalam bertahan hidup yaitu dengan menjadi pemulung, pengemis, pengamen, dan sebagainya. Berbeda halnya dengan pengemis, yang dengan sengaja berpenampilang lusuh untuk menarik belas kasihan orang lain. Terkadang pengemis menggunakan atribut pendukung untuk melancarkan aksinya, seperti topi, bungkus permen, gelas plastik, dan tidak jarang membawa anak kecil sebagai senjata andalan. Mengutip definisi operasional Sensus Penduduk (dalam Iqbali, 2012:3) bahwa gelandangan terbatas pada ketersediaan tempat tinggal yang tidak menetap atau tempat tinggal tetapnya tidak berada pada wilayah pencacahan. Karena wilayah pencacahan telah habis membagi tempat hunian rumah tinggal yang lazim. Sehingga gelandangan merupakan orang – orang yang bermukim pada daerah – daerah bukan tempat tinggal tetapi

merupakan konsentrasi hunian seperti di bawah jembatan, kuburan, pinggiran sungai, emper toko, sepanjang rel kereta api, taman pasar, dan sebagainya. Iqbali (2012:2) menyebutkan pula bahwa Pengemis adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta – minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang. Berdasarkan penjelasan – penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa secara kedudukannya gelandangan lebih tinggi karena masih mempunyai pekerjaan meskipun tidak tetap dibandingkan pengemis yang memilih bekerja di jalan dengan cara meminta belas kasihan orang menggunakan beragam strategi.

## **2. Kriteria Gelandangan dan Pengemis**

Individu, kelompok, maupun masyarakat dapat dikatakan sebagai gelandangan dan/atau pengemis apabila memiliki kriteria tertentu. Kriteria tersebut telah tercantum dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial sebagai berikut.

a. Gelandangan adalah orang – orang dengan kriteria yaitu:

- 1) Tanpa Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- 2) Tanpa tempat tinggal yang pasti / tetap;
- 3) Tanpa penghasilan yang tetap; dan
- 4) Tanpa rencana hari depan anak – anaknya maupun dirinya.



b. Pengemis adalah orang – orang dengan kriteria yaitu:

- 1) Mata pencahariannya tergantung pada belas kasihan orang lain;
- 2) Berpakaian kumuh dan compang camping;
- 3) Berada di tempat – tempat ramai/strategis; dan
- 4) Memperalat sesama untuk merangsang belas kasihan orang lain.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat kita lihat bahwa antara definisi gepeng yang telah dijelaskan sebelumnya memiliki kesesuaian dengan kriteria yang tercantum dalam Permensos di atas.

Beberapa gelandangan dan pengemis menggunakan strategi dalam melancarkan aktivitasnya untuk menarik belas kasihan orang lain. Hal tersebut bertujuan untuk memperoleh penghasilan yang banyak dari hasil meminta – minta. Menurut Ahmad (2010:11) terdapat 5 strategi yang biasanya digunakan untuk meminta – minta, antara lain:

a. Menggunakan Pakaian Compang – camping

Modus ini adalah yang paling lazim digunakan atau lebih sering terlihat, karena sudah menjadi identitas sosial bagi para Gepeng di lingkungan masyarakat. Ahmad (2010:11) mengemukakan bahwa atribut tersebut menjadi salah satu faktor penting untuk menunjang keberhasilan seorang Gepeng, karena dapat menimbulkan rasa iba masyarakat. Hal tersebut juga dapat mempengaruhi besar kecilnya penghasilan Gepeng dari upaya meminta – minta tersebut.

b. Menggendong Anak

Seiring berkembangnya zaman, strategi ini lebih sering digunakan dan sering dijumpai di kota – kota besar. Hal ini dilakukan untuk menarik empati masyarakat, sehingga mau memberikan uang yang bahkan lebih banyak dibanding dengan tidak menggendong bayi. Menurut Ahmad (2010:12) menyebutkan bahwa “pengemis yang membawa bayi dengan tujuan agar dapat mempengaruhi, memprovokasi, dan melahirkan rasa iba bagi orang yang melihat”. Modus ini dianggap lebih menguntungkan dan lebih ampuh menimbulkan rasa iba di masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, modus ini justru menimbulkan masalah baru yaitu adanya sindikat persewaan bayi. Beberapa gelandangan dan pengemis membawa bayi atau batita yang bukan anak sendiri untuk diajak mengemis. Hal tersebut dilakukan karena dianggap lebih menguntungkan.

- c. Menggunakan Seragam Koko (Baju Muslim), Kotak Amal, hingga berjalan “pincang”

Modus ini lebih mengarah pada penggunaan atribut keagamaan untuk menarik empati orang agar mau memberikan uang. Biasanya Gepeng menggunakan busana muslim dengan membawa kotak amal maupun buku yang berkedok sumbangan untuk pembungaan suatu gedung. Menurut Ahmad (2010:13) modus berkedok “amal” tersebut hanya untuk mengelabui orang lain, namun hasil shadaqah yang diperoleh hanya masuk ke kantong pribadi.

Berdasarkan penjabaran tersebut di atas, dapat dilihat bahwa Gepeng memiliki berbagai modus atau strategi untuk melancarkan aksinya. Hal tersebut dilakukan untuk memperoleh keuntungan yang banyak bagi diri sendiri. Kemunculan Gepeng pada dasarnya didorong oleh beberapa faktor, sehingga menyebabkan seseorang berada pada kondisi tersebut.

### **3. Faktor – faktor Munculnya Gelandangan dan Pengemis**

Gelandangan dan pengemis yang merupakan penyandang masalah sosial dapat juga disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau patologi sosial. Menurut Kartono (dalam Akbar, 2010:15) bahwa:

“Patologi sosial merupakan segala bentuk tingkah laku dan gejala – gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma – norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa diintegrasikan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat.”

Kemunculan Gepeng pada umumnya dipengaruhi oleh adanya faktor internal dan eksternal dari kondisi yang bersangkutan. Menurut Irawan (dalam Akbar, 2010:15) terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kemunculan gepeng yaitu sebagai berikut:

#### **a) Merantau dengan modal nekad**

Beberapa gelandangan dan pengemis yang bekeliaran di kota – kota besar merupakan orang – orang desa yang melakukan urbanisasi dan ingin mengadu hidup di kota. Keinginan tersebut sangat disayangkan karena tidak diimbangi dengan kemampuan maupun modal yang kuat. Para perantau tersebut tidak mampu bersaing dan

bertahan dengan kerasnya hidup di perkotaan. Kemampuan yang terbatas, serta mental yang lemah justru menyebabkan para perantau memiliki keterbatasan dan memilih menjadi gelandangan maupun pengemis.

b) Malas berusaha

Kebiasaan sebagai peminta – minta tanpa susah payah namun memperoleh banyak uang, cenderung melatih seseorang menjadi pemalas. Hal tersebut terjadi karena seseorang telah merasakan hasil yang diinginkan tanpa harus susah payah.

c) Cacat fisik

Keterbatasan fisik dapat menyebabkan seseorang kesulitan dalam memperoleh pekerjaan. Disisi lain, rasa iba yang diberikan orang lain mendorong seseorang lebih memilih menjadi Gepeng dengan memanfaatkan keterbatasan fisik tersebut.

d) Kekurangan lapangan pekerjaan

Keterbatasan lapangan pekerjaan membuat seseorang kesulitan mencari pekerjaan dan ditambah lagi dengan kurangnya kemampuan baik akademis maupun praktis, sehingga semakin sulit dalam bersaing memperoleh pekerjaan. Hal tersebut dapat mendorong seseorang menjadi peminta – minta sebagai pekerjaan.

e) Tradisi turun menurun

Menggelandang dan mengemis dianggap sebagai sebuah tradisi yang telah ada sejak zaman kerajaan dahulu bahkan belangsung turun temurun hingga anak cucu.

f) Mengemis daripada menganggur

Himpitan yang disebabkan kondisi kehidupan serta sulitnya mencari pekerjaan menyebabkan seseorang menjadi pengangguran. Hal tersebut kemudian membuat seseorang memiliki mental dan pemikiran yang buruk, sehingga lebih memilih menjadi Gepeng daripada menganggur.

g) Harga kebutuhan pokok mahal

Tingginya harga bahan pokok mendorong seseorang untuk giat bekerja demi memenuhi kebutuhan hidupnya. Sebagian orang lebih memilih untuk mengemis sebagai mata pencaharian karena berpikir bahwa tidak ada lagi pekerjaan yang dapat dilakukan demi bertahan hidup.

h) Kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut

Sebagian besar Gepeng merupakan orang yang tidak berdaya dari segi ekonomi secara berkelanjutan. Himpitan ekonomi yang secara terus menerus mengakibatkan orang – orang hidup dalam krisis ekonomi sehingga memilih menjadi gelandangan dan pengemis sebagai cara untuk bertahan hidup.

i) Ikut – ikutan saja

Kehadiran pendatang baru bagi gelandangan dan pengemis tidak dapat dipungkiri, apalagi dengan iming – iming penghasilan yang banyak

hanya dari meminta – minta. Fenomena tersebut kemudian membuat para pendatang ikut – ikutan atau mengikuti jejak teman – teman yang sudah menjadi gepeng terlebih dahulu.

j) Disuruh orang tua

Kemunculan alasan ini erat kaitannya dengan eksploitasi anak. Rasa empati masyarakat kepada pengemis kecil dijadikan peluang oleh para orang tua untuk meraup keuntungan yang banyak.

k) Menjadi korban penipuan

Alasan seseorang menjadi Gepeng tidak menutup kemungkinan disebabkan karena yang bersangkutan merupakan korban penipuan. Hal tersebut biasa terjadi di kota – kota besar yang rentan terhadap tindak kejahatan terutama bagi pendatang baru. Penipuan bahkan perampokan yang dialami oleh para pendatang baru dapat menimbulkan trauma yang mendalam, sehingga yang bersangkutan memilih menjadi Gepeng demi mencari uang untuk kembali ke kampung halaman.

Berdasarkan faktor – faktor yang telah dipaparkan di atas, tidak dapat dipungkiri bahwa himpitan ekonomi menjadi penyebab utama munculnya gelandangan dan pengemis. Meskipun demikian, keberadaan Gepeng di lingkungan masyarakat tidak dapat dibiarkan, sehingga pemerintah khususnya Pemerintah Daerah harus segera bertindak untuk menangani hal tersebut.



### **G. Peran Pemerintah Daerah dalam Menangani Gelandangan dan Pengemis**

Pemerintah Daerah Kota Malang merupakan aparatur yang berwenang dalam menangani permasalahan gelandangan dan pengemis yang terjadi di Kota Malang. Gepeng merupakan penyandang masalah kesejahteraan sosial yang membutuhkan penanganan khusus, sehingga tidak lagi berkeliaran di jalan. Hal tersebut apabila bila dibiarkan dapat membahayakan diri sendiri bahkan mengganggu ketentraman di tempat umum. Jika ditelaah lebih lanjut berdasarkan faktor kemunculannya bahwa beberapa Gepeng memanfaatkan anak di bawah umur sebagai media untuk menarik empati masyarakat. Fenomena tersebut apabila tidak segera ditangani dapat memicu timbulnya eksploitasi dan tindak kekerasan pada anak. Pemerintah Daerah harus melakukan penanganan secara komprehensif, terpadu, dan berkesinambungan, sehingga dapat memutus mata rantai gelandangan dan pengemis.

Pemerintah Daerah Kota Malang telah menerbitkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Berdasarkan Perda tersebut dijelaskan pada Pasal 3 bahwa tujuan penangan dimaksudkan untuk:

- “1) Mencegah dan mengantisipasi meningkatnya komunitas anak jalanan, gelandangan dan pengemis;
- 2) Mencegah penyalahgunaan komunitas anak jalanan, gelandangan, dan pengemis dari eksploitasi pihak – pihak tertentu;
- 3) Mendidik komunitas anak jalanan, gelandangan, dan pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya;
- 4) Memberdayakan para anak jalanan, gelandangan, dan pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial; dan
- 5) Meningkatkan peran serta dan kesadaran Pemerintah Daerah, dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.”

Atas penjabaran di atas, dapat dilihat bahwa upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kota Malang dimaksud untuk memutus mata rantai keberadaan Gepeng serta memberikan kesejahteraan sosial melalui pemberdayaan.

Penanganan Gepeng oleh pemerintah tidak dilakukan sendiri, melainkan turut melibatkan dunia usaha dan elemen masyarakat. Menurut ketentuan pada Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013, dalam rangka mencegah berkembangnya Gepeng, maka Pemerintah Daerah dapat berperan aktif melakukan tindakan usaha preventif, usaha represif, dan usaha rehabilitatif. Berikut ini penjelasan masing – masing usaha tersebut.

#### 1. Usaha Preventif

Tercantum dalam Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 bahwa yang dimaksudkan dengan upaya preventif adalah

“usaha secara terorganisir untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan gelandangan dan pengemis.”

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) bahwa usaha preventif dapat dilakukan melalui:

- a. Penyuluhan dan bimbingan sosial;
- b. Pembinaan sosial;
- c. Bantuan sosial;
- d. Perluasan kesempatan kerja;
- e. Pemukiman lokal;
- f. Peningkatan derajat kesehatan; dan/atau

g. Peningkatan pendidikan.

## 2. Usaha Represif

Tercantum dalam Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 bahwa yang dimaksudkan dengan upaya represif adalah “usaha – usah yang terorganisir baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud menghilangkan pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat”. Usaha represif dapat dilakukan melalui tahapan: razia, penampungan sementara untuk seleksi; kemudian pelimpahan. Selanjutnya dijelaskan pada Pasal 6 bahwa Gepeng yang terkena razia akan ditampung sementara untuk diidentifikasi dan diseleksi. Kegiatan seleksi tersebut bertujuan untuk kualifikasi sebagai dasar dalam menentukan tindakan selanjutnya. Keberlanjutan dari tahap tersebut, memiliki 4 kemungkinan bagi para Gepeng yang terjaring razia, yaitu:

- a. Dilepaskan dengan syarat;
- b. Dimasukkan dalam panti sosial;
- c. Dikembalikan kepada orang tua/ wali/ keluarga/ kampung halamannya dengan diberikan bantuan sosial;
- d. Dijadikan pekerja sosial sebagai penyapu jalanan dengan diberi imbalan; dan/atau
- e. Diberikan pelayanan kesehatan.

## 3. Usaha Rehabilitatif

Tercantum dalam Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 bahwa yang dimaksudkan dengan upaya rehabilitatif adalah

“usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah – tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara Republik Indonesia.

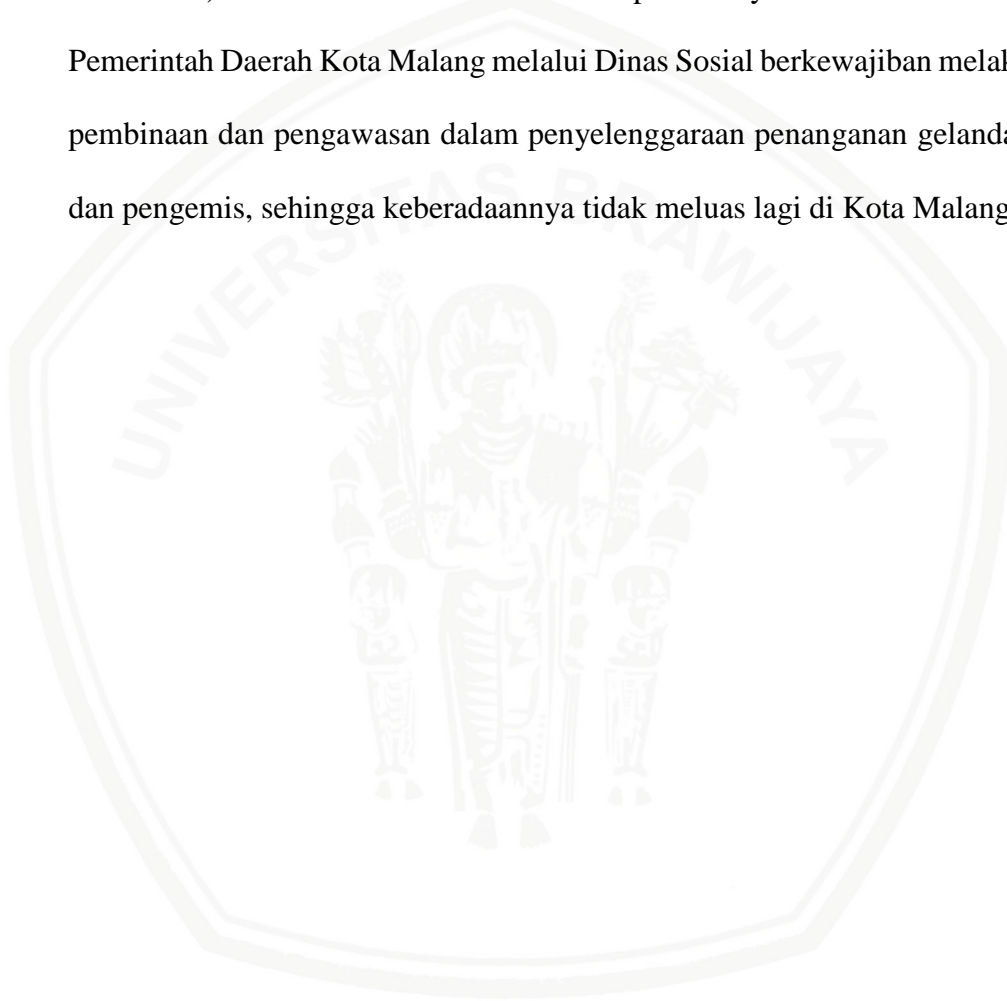
Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk melaksanakan usaha rehabilitasi terhadap gelandangan dan pengemis. Tercantum pada Pasal 8 ayat 2 bahwa usaha rehabilitatif yang dilakukan meliputi:

- a. Usaha penampungan. Hal ini dimaksudkan untuk melakukan identifikasi kepada Gepeng yang akan dimasukkan ke dalam Panti Sosial;
- b. Usaha seleksi. Hal ini bertujuan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang sesuai bagi Gepeng;
- c. Usaha penyantunan. Hal ini ditujukan untuk mengubah sikap mental para Gepeng dari keadaan yang non-produktif menjadi lebih produktif, sehingga tidak kembali ke jalanan yaitu melalui cara sebagai berikut:
  - 1) Bimbingan fisik;
  - 2) Bimbingan mental;
  - 3) Bimbingan sosial; dan/atau
  - 4) Bimbingan keterampilan.
- d. Usaha penyaluran. Hal ini diutamakan bagi gelandangan dan pengemis yang telah mendapatkan bimbingan, pendidikan, pelatihan, dan keterampilan kerja yang kemudian diarahkan agar dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat.

e. Usaha tindak lanjut. Hal ini dapat dilakukan melalui cara sebagai berikut.

- 1) Meningkatkan kesadaran berswadaya;
- 2) Meningkatkan kemampuan sosial ekonomi; dan
- 3) Menumbuhkan kesadaran hidup bermasyarakat.

Pemerintah Daerah Kota Malang melalui Dinas Sosial berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan penanganan gelandangan dan pengemis, sehingga keberadaannya tidak meluas lagi di Kota Malang.



### BAB III

#### METODE PENELITIAN

##### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan tujuan untuk mendapatkan data yang mendalam. Menurut Silalahi (2009:29) “penelitian deskriptif menyajikan suatu gambar yang terperinci tentang satu situasi khusus, *setting* sosial, atau hubungan”. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Sugiyono (2014:13) bahwa penelitian kualitatif digunakan untuk meneliti kondisi obyek yang alamiah. Peneliti menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif karena untuk mengetahui dan menggambarkan secara alamiah peran Pemerintah Daerah Kota Malang dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis dalam perspektif *governance*.

##### B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian bertujuan untuk membatasi cakupan masalah yang akan diteliti. Menurut Sugiyono (2014:287) fokus penelitian adalah batasan masalah dalam penelitian kualitatif, berisi pokok masalah yang masih bersifat umum. Fokus penelitian dalam penelitian ini bermaksud untuk melihat peran ketiga aktor dalam perspektif *governance* yang berdasarkan pada Interaksi antar



perilaku dalam kerangka Pemerintahan (Sedarmayanti, 2004:38) dan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis. Adapun fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Peran Dinas Sosial Kota Malang dalam upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang
  - a. Upaya Preventif
  - b. Upaya Represif
  - c. Upaya Rehabilitatif
  - d. Menjalin kerjasama dengan dengan aktor lain
    - 1) Peran Sektor Swasta
    - 2) Peran Masyarakat
2. Faktor yang mempengaruhi upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang.
  - a. Faktor Internal
  - b. Faktor Eksternal

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti menggambarkan yang sebenarnya mengenai objek yang diteliti. Adapun lokasi penelitian ini bertempat di Kota Malang. Alasan peneliti memilih lokasi ini karena Kota Malang merupakan salah satu kota di Jawa Timur dengan jumlah Gelandangan dan Pengemis terbanyak. Sedangkan situs dalam penelitian adalah Dinas Sosial Kota Malang, Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, dan

Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK). Adapun alasan peneliti memilih situs tersebut karena Dinas Sosial Kota Malang sebagai perangkat daerah yang berkewajiban melaksanakan pembinaan serta pengawasan dalam penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Malang. sementara itu LKS Insan Sejahtera dan TKSK dipilih karena keterlibatannya sebagai unsur masyarakat.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Menurut Sugiyono (2014:308) jenis data dalam penelitian ada 2 (dua) jenis data yaitu data primer dan data sekunder. Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **1. Data Primer**

Data ini diperoleh dari informasi yang didapat secara langsung dari sumber data yang akan diteliti. Informasi dalam penelitian ini diperoleh dari:

- a) Dinas Sosial Kota Malang
- b) Pihak Swasta yaitu Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera
- c) Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) Kota Malang

##### **2. Data Sekunder**

Data ini diperoleh secara tidak langsung dan merupakan data pendukung bagi penelitian yang dilakukan. Data sekunder meliputi dokumen, foto, arsip, buku, jurnal, dan laporan resmi yang berkaitan dengan penelitian ini. Dokumen yang diperlukan dalam penelitian ini adalah:

- a) Jurnal-jurnal yang relevan dengan penelitian ini yaitu yang digunakan sebagai rujukan di penelitian terdahulu terkait peran Pemerintah Daerah dan permasalahan sosial gelandangan dan pengemis.
- b) Dokumen-dokumen yang mendukung seperti foto hasil observasi, landasan hukum terkait penyelenggaraan keajahteraan sosial serta penanganan gelandangan dan pengemis yaitu Undang-Undang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, dan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis.

Adapun sumber data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Informan

Informan dalam penelitian ini ada 5 yaitu sebagai berikut.

- a. Ibu Putri Lolitha Dian Sari, S.Pd selaku Pekerja Sosial Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial Dinas Sosial Kota Malang;
- b. Ibu Dra. Pipih Triastuti selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang;
- c. Bapak Drs. Ec. Djoko Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera;
- d. Ibu Suharti, S.Pi selaku TKSK Kecamatan Kedungkandang Kota Malang; dan
- e. Ibu Dra. Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.
- f. Seorang pengemis tua di Kota Malang

2. Dokumentasi

Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut.

- a. Data sekunder gelandangan dan pengemis Kota Malang berdasarkan hasil identifikasi razia Dinas Sosial Kota Malang tahun 2015-2017;
- b. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis;
- c. Laporan Kinerja (LAKIP) Tahunan Pemerintah Kota Malang Tahun 2016
- d. Pedoman pelaksanaan Program Desaku Menanti

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan yang dilakukan dalam penelitian ini ada 3 yaitu sebagai berikut:

##### **1. Observasi**

Peneliti melakukan pengamatan secara langsung terhadap objek yang diteliti dan pengamatan dilakukan dengan waktu yang berbeda-beda yaitu mengamati kondisi gelandangan dan pengemis di Kota Malang. Selain itu peneliti berusaha mengkroscek beberapa upaya yang telah dilakukan dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang. Salah satunya melalui pengamatan di lokasi Desaku Menanti. Hal tersebut bertujuan agar peneliti mengetahui fakta atau kenyataan yang terjadi mengenai peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang dalam perspektif *governance* secara alamiah, sehingga peneliti dapat mengetahui upaya yang telah dilakukan. Marshall

(dalam Sugiyono, 2014:309) mengungkapkan bahwa “melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku, dan makna dari perilaku tersebut.”

## 2. Wawancara

Teknik pengumpulan data selanjutnya adalah melakukan wawancara. Peneliti melakukan tanya jawab secara langsung terhadap informan yang sudah ditetapkan. Hal tersebut bertujuan agar peneliti memperoleh data/informasi terkait peran Pemerintah Daerah Kota Malang secara *valid*/benar, sehingga peneliti dapat mengetahui upaya penanganan masalah glandangan dan pengemis tersebut. Jenis wawancara yang dilakukan oleh peneliti yaitu wawancara semiterstruktur. Menurut Sugiyono (2014:318) wawancara semiterstruktur termasuk kategori *in-dept-interview* yang pelaksanaannya lebih bebas daripada wawancara terstruktur serta bertujuan agar peneliti dapat menggali permasalahan secara terbuka.

## 3. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data yang digunakan selanjutnya adalah dokumentasi. Cara ini dilakukan dengan mengutip dokumen yang relevan untuk digunakan dalam penelitian ini. Hal ini bertujuan untuk mendukung data-data observasi dan wawancara, serta guna meyakinkan bahwa data yang diperoleh valid. Menurut Sugiyono (2014:326) studi dokumen dapat dijadikan sebagai pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara, sehingga lebih kredibel/ dapat dipercaya.

## F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat atau sarana yang digunakan dalam mengumpulkan data-data penelitian. Karena teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi, sehingga instrumen penelitian yang digunakan sebagai berikut:

1. Peneliti sendiri, karena peneliti yang melakukan wawancara terhadap informan;
2. Pedoman wawancara (*interview guide*) digunakan untuk membatasi dan mengarahkan peneliti dalam mencari data-data yang diperlukan sesuai dengan fokus yang telah ditetapkan; dan
3. Perekam suara dan kamera sebagai alat penunjang pengumpulan data untuk mendokumentasikan hasil penelitian di lapangan.

## G. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis data spiral analisis data (Creswell, 2015: 254 – 263) dengan bagan dan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengorganisasikan data

Tahap awal dalam spiral analisis data ini, dimulai dengan mengorganisir data dalam file-file komputer dan juga mengkonversikan file-file baik dengan tangan maupun komputer menjadi satuan-satuan teks yang sesuai untuk analisis. Langkah ini, peneliti akan mengolah data dari hasil observasi, wawancara, maupun dokumentasi mengenai peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota



Malang dalam perspektif *governance*. Data tersebut kemudian dikonversikan menjadi unit teks yang membentuk kalimat maupun paragraph untuk dianalisis.

## 2. Membaca dan Membuat Memo

Setelah data diorganisir hasilnya dimaknai secara keseluruhan, dalam proses tersebut peneliti membuat catatan atau memo kecil di bagian tepi. Catatan atau memo kecil yang berupa frasa pendek, ide atau konsep penting yang muncul dalam pikiran analis. Langkah ini, peneliti memahami dan merefleksikan makna secara keseluruhan yang ada mengenai peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang dalam perspektif *governance* menjadi sebuah catatan yang berupa ide atau konsep penting.

## 3. Mendeskripsikan, Mengklasifikasikan, dan Menafsirkan Data menjadi Kode dan Tema

Tahap ini peneliti membuat deskripsi secara detail, mengembangkan tema, dan memberikan penafsiran menurut sudut pandang mereka dan dari perspektif yang ada dalam literatur. Proses *coding* dimulai dengan mengelompokkan data teks menjadi kategori informasi yang lebih kecil, mencari bukti untuk kode tersebut, kemudian memberikan label pada kode tersebut. Proses menjadikan tema dimulai dengan memilah data, mereduksinya menjadi serangkaian tema kecil yang dapat dikelola dan menulisnya menjadi narasi akhir. Langkah ini, peneliti mendeskripsikan secara detail, mengembangkan, serta memberikan penafsiran mengenai

peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang dengan perspektif *governance* menurut sudut pandang peneliti dan literatur yang digunakan. Selanjutnya, peneliti melakukan *coding* pada data peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang dalam perspektif *governance* dengan mengelompokkan menjadi beberapa informasi sesuai dengan tema yang dipilih.

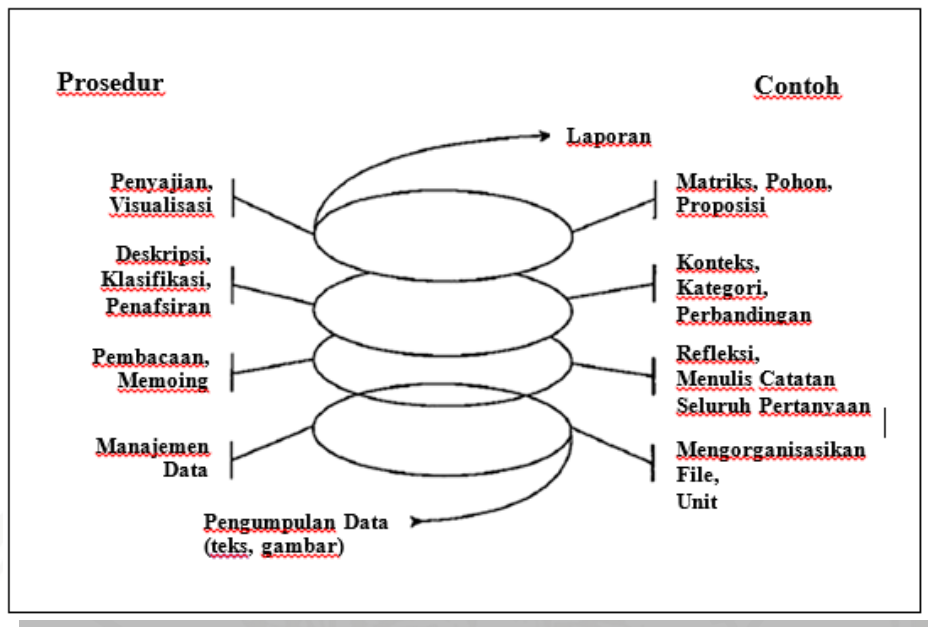
#### 4. Menafsirkan Data

Proses ini dimulai dengan pengembangan kode, pembentukan tema dari kode tersebut, dan dilanjutkan dengan pengorganisasian tema menjadi satuan abstraksi yang lebih luas untuk memaknai data. Langkah ini, peneliti mulai menghubungkan penafsiran tentang peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang dalam perspektif *governance* dengan literatur riset yang lebih berkembang.

#### 5. Menyajikan dan Memvisualisasikan Data

Pada tahap akhir ini, peneliti menyajikan data yang ditemukan, yang dikemas dalam bentuk teks, tabel, atau bagan, atau gambar. Langkah ini, peneliti akan memvisualisasikan hasil analisis mengenai peran Pemerintah Daerah dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang dalam perspektif *governance* dalam bentuk teks, tabel, bagan, maupun gambar, sehingga lebih memudahkan dalam pemahamannya.

Adapun bagan dari metode analisis data spiral Creswell adalah sebagai berikut.



**Gambar 4. Spiral Analisis Data**

Sumber: Creswell, 2015:255

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan berdasarkan tahapan sesuai dengan gambar spiral analisis data tersebut yaitu mulai dari mengorganisasikan data; membaca dan membuat memo; mendeskripsikan, mengklasifikasikan, dan menafsirkan data menjadi kode dan tema; menafsirkan data; serta menyajikan dan memvisualisasikan data.

## H. Keabsahan Data

Keabsahan data dalam sebuah penelitian diperlukan untuk meyakinkan bahwa hasil yang diperoleh valid dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Menurut Sugiono (2014:361) Uji keabsahan data seringkali hanya ditekankan pada uji validitas dan realibilitas. Dan kriteria utama dalam penelitian kualitatif

adalah *valid*, *reliable*, dan objektif. Uji keabsahan data dalam penelitian kualitatif meliputi uji kredibilitas data, uji *transferability*, uji *dependability*, dan uji *confirmability*.

#### 1. Uji Kredibilitas

Menurut Sugiono (2014:365) uji kredibilitas data atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian kualitatif antara lain dilakukan dengan

- a. perpanjangan pengamatan. Jangka waktu perpanjangan pengamatan yang dilakukan bergantung pada kedalaman, keluasan, dan kepastian data. Pada cara ini sebaiknya difokuskan pada pengujian terhadap data yang telah diperoleh.
- b. peningkatan ketekunan dalam penelitian, yaitu melakukan pengamatan secara lebih cermat dan berkesinambungan. Melalui cara tersebut dapat diperoleh kepastian data dan urutan peristiwa akan dapat direkam secara pasti dan sistematis. Selain itu, peneliti dapat mengecek kembali kebenaran atau kesalahan dari data yang didapatkan.
- c. Triangulasi, merupakan pengecekan data dari berbagai sumber dengan cara yang berbeda, dan waktu yang berbeda-beda pula. Adapun jenis triangulasi ada 3 diantaranya: 1) triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dengan mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber; 2) triangulasi teknik, yaitu dilakukan dengan cara mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda seperti wawancara, kuesioner, observasi, maupun dokumentasi; dan 3) triangulasi waktu yaitu melakukan wawancara dalam waktu yang berbeda

pada narasumber yang sama, sehingga dapat diketahui jawaban yang lebih valid dan kredibel.

- d. analisis kasus negatif. Analisis yang dilakukan pada kasus yang berbeda dengan hasil penelitian. Peneliti harus mencari data yang berbeda atau bertentangan, namun apabila tidak ditemukan maka hasil penelitian tersebut dapat dipercaya.
- e. *member check*. Merupakan proses pengecekan data yang diperoleh peneliti kepada pemberi data. Tujuannya untuk mengetahui seberapa jauh data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh pemberi data.

## 2. uji *transferability*

Nilai transfer ini berkenaan dengan pertanyaan, sejauhmana hasil penelitian dapat diterapkan atau digunakan dalam situasi lain. Oleh karena itu, supaya orang lain dapat memahami hasil penelitian kualitatif sehingga ada kemungkinan untuk menerapkan hasil penelitian tersebut, maka peneliti dalam membuat laporannya harus memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya. Dengan demikian pembaca menjadi jelas atas hasil penelitian tersebut, sehingga memutuskan untuk dapat mengaplikasikan di tempat lain.

## 3. uji *dependability*

Pada penelitian kualitatif, uji *dependability* dilakukan dengan melakukan audit terhadap keseluruhan proses penelitian. Kondisi yang seringkali terjadi yaitu peneliti tidak melakukan proses penelitian tapi bisa memberikan data. Apabila hal tersebut terjadi, maka peneliti dianggap tidak

reliabel. Proses audit dimulai dari cara penentuan masalah/ fokus penelitian, penelitian, menentukan sumber data, penyajian, pembahasan, hingga menarik kesimpulan.

4. uji *confirmability*.

Uji ini digunakan untuk mengetahui objektifitas penelitian. Penelitian dikatakan objektif apabila hasil penelitian disepakati banyak orang. Uji *confirmability* memiliki kemiripan dengan uji *dependability*, sehingga dapat dilakukan secara bersamaan. Pengujian ini berarti menguji hasil penelitian, sehingga dikaitkan dengan proses penelitian yang telah dilakukan. Apabila hasil penelitian merupakan fungsi dari proses penelitian yang dilakukan, maka penelitian tersebut telah memenuhi standart *confirmability*. Oleh sebab itu, proses tidak boleh terlewatkan.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

##### 1. Kota Malang

Secara geografis Kota Malang merupakan kota besar kedua di Jawa Timur setelah Kota Surabaya yaitu dengan luas wilayah sebesar 110,06 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 5 kecamatan dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 8. Luas Wilayah Kota Malang Berdasarkan Kecamatan**

No.	Kecamatan	Jumlah Kelurahan dalam Wilayah Kecamatan	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> )	Persentase terhadap Luas Kota (%)
1.	Kedungkandang	12	39,89	36,24
2.	Sukun	11	20,97	19,05
3.	Klojen	11	8,83	8,02
4.	Blimbing	11	17,77	16,15
5.	Lowokwaru	12	22,60	20,53
<b>Total</b>		<b>57</b>	<b>110,06</b>	<b>100</b>

Sumber: Laporan Kinerja Tahunan Kota Malang, 2016

Kota Malang secara astronomis terletak pada posisi 112.06° – 112.07° Bujur Timur dan 7.06° – 8.02° Lintang Selatan dan memiliki ketinggian mencapai 440 – 667 meter di atas permukaan air laut. Tingginya letak Kota Malang, membuat kondisi iklim Kota Malang tercatat rata-rata suhu udara berkisar antara 22,0°C sampai 24,8°C. Kota Malang mempunyai suhu maksimum mencapai 31,4°C dan suhu minimum 17,2°C. Rata-rata kelembaban udara

berkisar 78% - 86%, dengan kelembaban maksimum 98% dan minimum mencapai 19% serta curah hujan tertinggi 385 milimeter. Kondisi iklim di atas membuat Kota Malang memiliki iklim yang relatif sejuk dibandingkan dengan daerah-daerah lain. Secara administratif wilayah Kota Malang berbatasan langsung dengan kecamatan-kecamatan di wilayah Kabupaten Malang, yakni:

- a. Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso;
- b. Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang;
- c. Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji; dan
- d. Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau. (Laporan Kinerja Tahunan Kota Malang, 2016)

Dilihat berdasarkan kondisi demografinya, jumlah penduduk Kota Malang sebesar 895.387 jiwa, yang terdiri dari WNA sejumlah 1.108 jiwa dan WNI sejumlah 894.278 jiwa yang tersebar di 5 kecamatan. Adapun jumlah penduduk di masing-masing kecamatan adalah sebagai berikut.

**Tabel 9. Jumlah Penduduk Kota Malang Berdasarkan Kecamatan per 31 Desember 2016**

No.	Kecamatan	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Persentase terhadap Jumlah Penduduk Kota (%)	Jumlah KK
1.	Kedungkandang	208.979	23	63.580
2.	Sukun	206.612	23	64.154
3.	Klojen	110.136	12	35.739
4.	Blimbing	196.847	22	61.278
5.	Lowokwaru	172.813	19	53.676
<b>Total</b>		<b>895.387</b>	<b>100</b>	<b>278.427</b>

Sumber: Laporan Kinerja Tahunan Kota Malang, 2016

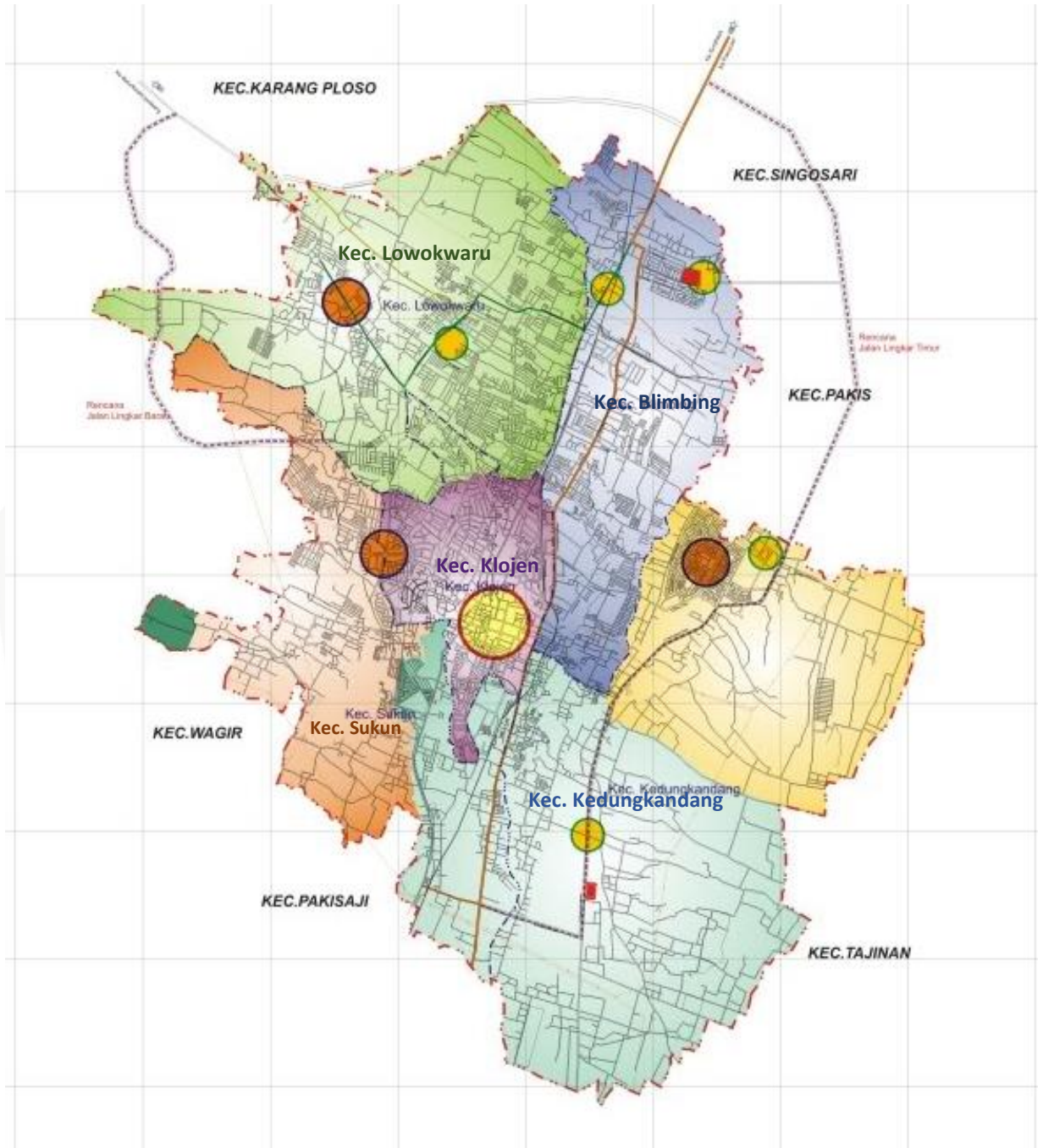
Berdasarkan aspek usia, sebagian besar penduduk di Kota Malang termasuk pada kategori sebagai penduduk usia produktif yakni rentang usia 15-64 tahun sebesar 634.555 jiwa atau 71% dari total jumlah penduduk. Sementara jumlah penduduk yang tidak termasuk dalam kategori penduduk usia tidak produktif sebanyak 260.832 jiwa atau 29% dari total penduduk. Adapun uraiannya sebagai berikut.

**Tabel 10. Jumlah Penduduk Kota Malang Berdasarkan Kelompok Umur per 31 Desember 2016**

No.	Kelompok Umur (Tahun)	Jumlah (Jiwa)	Persentase Terhadap Jumlah Penduduk (%)
1.	0 – 4	58.329	6,51
2.	5 – 9	68.826	7,69
3.	10 – 14	68.533	7,65
4.	15 – 19	68.063	7,60
5.	20 – 24	65.744	7,34
6.	25 – 29	67.731	7,56
7.	30 – 34	79.417	8,87
8.	35 – 39	79.557	8,89
9.	40 – 44	69.535	7,77
10.	45 – 49	64.716	7,23
11.	50 – 54	56.019	6,26
12.	55 – 59	47.888	5,35
13.	60 – 64	35.885	4,01
14.	≥ 65	65.144	7,28
<b>Total</b>		<b>895.387</b>	<b>100,00%</b>

Sumber: Laporan Kinerja Tahunan Kota Malang, 2016

Berikut peta daerah Kota Malang:



Gambar 5. Peta Wilayah Kota Malang

## **2. Dinas Sosial Kota Malang**

### **a. Visi, Misi, dan Tujuan**

#### **Visi**

“Terwujudnya Masyarakat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial  
Yang Sejahtera dan Bermartabat”

#### **Misi**

- 1) Meningkatkan taraf kesejahteraan sosial masyarakat melalui penyelenggaraan kesejahteraan sosial;
- 2) Mendorong peningkatan dan perluasan pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial oleh Pemerintah dan Masyarakat;
- 3) Meningkatkan sistem informasi dan pelaporan bidang sosial; dan
- 4) Meningkatkan kualitas pelayanan di bidang sosial

#### **Tujuan**

##### **1) Misi 1**

Tujuan 1 : Mewujudkan upaya pemulihan, pengembangan kemampuan dan penggalan potensi diri Penyandang Kesejahteraan Sosial (PMKS) agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar;

Tujuan 2 : meningkatkan kualitas dan kemampuan melalui pemberdayaan bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) agar dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara mandiri;

Tujuan 3 : mendorong terselenggaranya perlindungan dan jaminan sosial bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) agar mampu memelihara dan mempertahankan taraf kesejahteraan sosial.

2) Misi 2

Tujuan 1 : Pengembangan potensi dan sumber daya penyelenggara pembangunan kesejahteraan sosial;

Tujuan 2 : Mewujudkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial.

3) Misi 3

Tujuan 1 : Mewujudkan pelaporan capaian kinerja dan keuangan yang tertib dan akuntabel.

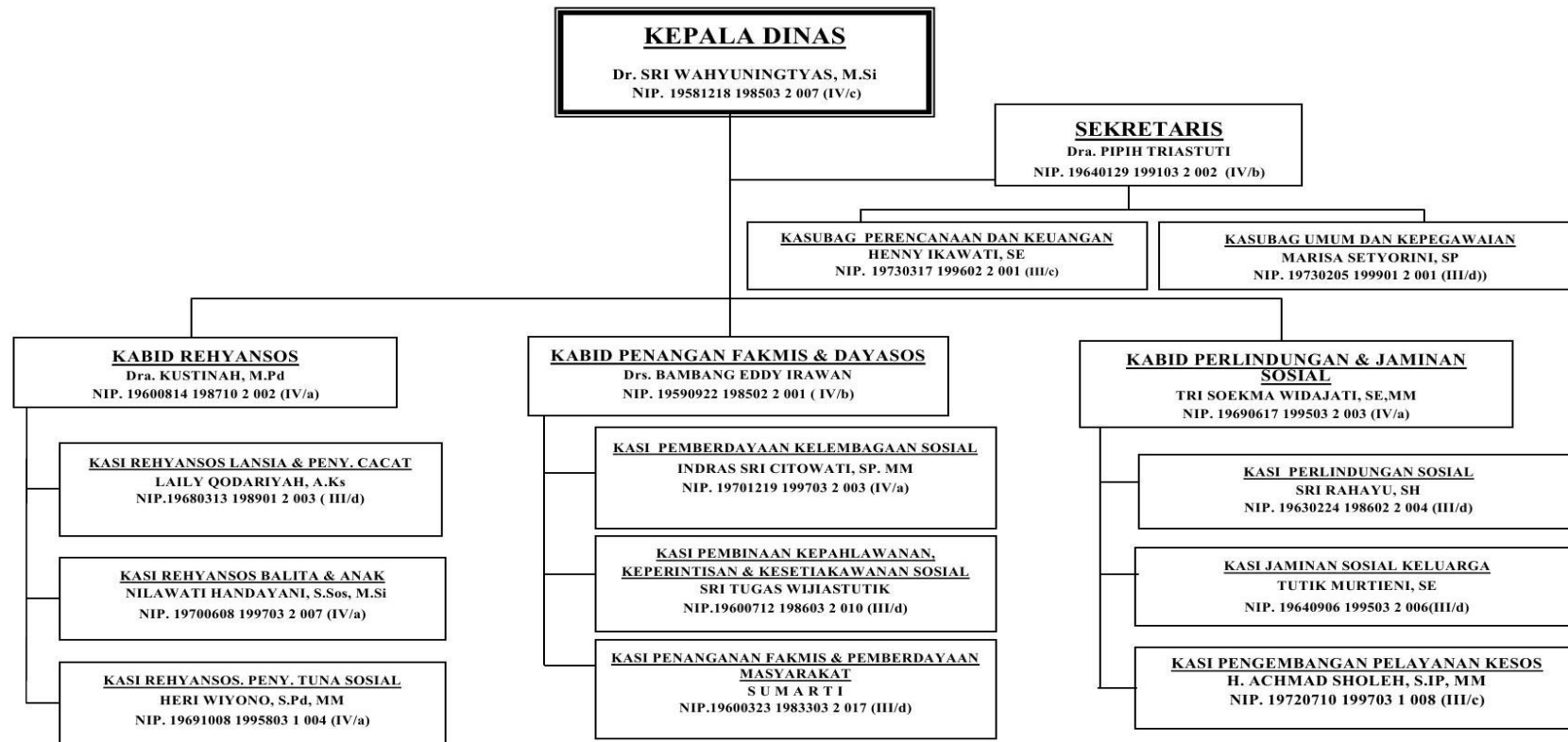
4) Misi 4

Tujuan 1 : Meningkatkan pelayanan administrasi, sarana prasarana aparatur dan sosial

**b. Struktur Organisasi**



## STRUKTUR ORGANISASI DINAS SOSIAL KOTA MALANG



**Gambar 6. Susunan Organisasi Dinas Sosial Kota Malang**

Sumber: <https://sosial.malangkota.go.id/tujuan/>, 2018

**c. Tugas Pokok dan Fungsi****1) Tugas Pokok dan Fungsi Dinas****a) Tugas Pokok**

Dinas Sosial melaksanakan tugas pokok penyusunan dan pelaksanaan kebijakan urusan pemerintahan daerah di bidang sosial

**b) Fungsi**

Dinas Sosial Kota Malang menyelenggarakan fungsi sebagai berikut.

- (1) perumusan kebijakan daerah di bidang sosial;
- (2) pelaksanaan penanganan fakir miskin dan pemberdayaan sosial;
- (3) pelaksanaan penanganan warga negara migran korban tindak kekerasan;
- (4) pelaksanaan rehabilitasi dan pelayanan sosial;
- (5) pelaksanaan perlindungan dan jaminan sosial;
- (6) pelaksanaan penanganan bencana;
- (7) pemeliharaan taman makam pahlawan;
- (8) pelaksanaan nilai-nilai kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial;
- (9) pelaksanaan pemulangan orang terlantar ke daerah asal;
- (10) pelaksanaan pemberian rekomendasi pengumpulan sumbangan dalam daerah;

- (11) pelaksanaan pembinaan dan pengawasan Undian Gratis Berhadiah (UGB) dan Pengumpulan Uang dan Barang (PUB);
- (12) pemberian pertimbangan teknis perizinan bidang sosial;
- (13) penyediaan kebutuhan dasar dan pemulihan trauma bagi korban bencana alam dan bencana sosial;
- (14) penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana;
- (15) koordinasi dan pelaksanaan program, monitoring, evaluasi dan pelaporan dibidang sosial;
- (16) pengendalian pelaksanaan program di bidang sosial;
- (17) pengelolaan administrasi umum; dan
- (18) pemberdayaan dan pembinaan jabatan fungsional.

## **2) Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat**

### **a) Tugas Pokok**

Sekretariat Dinas Sosial mempunyai tugas membantu Kepala Dinas Sosial dalam pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, urusan rumah tangga, perlengkapan, kehumasan dan kepustakaan serta kearsipan.

### **b) Fungsi**

- (19) koordinasi kegiatan di lingkungan Dinas Sosial;

- (20) koordinasi penyusunan rencana, program dan kegiatan di lingkungan Dinas Sosial;
- (21) pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, kerumahtanggaan, arsip, dan dokumentasi di lingkungan Dinas Sosial;
- (22) pembinaan dan penyelenggaraan organisasi dan tata laksana, kerjasama, dan hubungan masyarakat; dan
- (23) penyelenggaraan pengelolaan Barang Milik Daerah yang menjadi kewenangan Dinas Sosial.

### **3) Tugas Pokok dan Fungsi Bidang Penanganan Fakir Miskin dan Pemberdayaan Sosial**

#### **a) Tugas Pokok**

Bidang Penanganan Fakir Miskin dan Pemberdayaan Sosial mempunyai tugas membantu Kepala Dinas Sosial dalam pengelolaan program dan kegiatan di bidang pembinaan dan pengendalian serta pemantauan penanganan fakir miskin, dan pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan kelembagaan sosial, pembinaan kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan Sosial.

#### **b) Fungsi**

- (1) perumusan kebijakan teknis bidang penanganan fakir miskin dan pemberdayaan sosial;

- (2) penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang penanganan fakir miskin dan pemberdayaan sosial;
- (3) pelaksanaan pembinaan, pemantauan dan evaluasi penanganan fakir miskin dan pemberdayaan sosial;
- (4) koordinasi dan fasilitasi penanganan fakir miskin dan pemberdayaan sosial;
- (5) fasilitasi penanganan fakir miskin, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan kelembagaan sosial, pembinaan kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial;
- (6) pembinaan partisipasi sosial dalam rangka penanganan fakir miskin, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan kelembagaan sosial, pembinaan kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial;
- (7) pemrosesan bahan kerjasama dalam negeri bidang penanganan fakir miskin, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan kelembagaan sosial, pembinaan kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial;
- (8) pengendalian dan pemantauan kegiatan bidang penanganan fakir miskin, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan kelembagaan sosial, pembinaan kepahlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial;
- (9) pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kegiatan bidang penanganan fakir miskin, pemberdayaan

masyarakat, pemberdayaan kelembagaan sosial, pembinaan kepehlawanan, keperintisan dan kesetiakawanan sosial.

#### **4) Tugas Pokok dan Fungsi Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial**

##### **a) Tugas**

Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial mempunyai tugas membantu Kepala Dinas Sosial dalam pengelolaan program dan kegiatan di bidang pembinaan dan pengendalian serta pemantauan rehabilitasi dan pelayanan sosial balita dan anak, penyandang tuna sosial, lanjut usia, dan penyandang disabilitas.

##### **b) Fungsi**

- (1) perumusan kebijakan teknis bidang rehabilitasi dan pelayanan sosial;
- (2) penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang rehabilitasi dan pelayanan sosial;
- (3) pelaksanaan pembinaan, pemantauan dan evaluasi rehabilitasi dan pelayanan sosial;
- (4) koordinasi dan fasilitasi pelayanan rehabilitasi dan pelayanan sosial balita dan anak, penyandang tuna sosial, lanjut usia, dan penyandang disabilitas secara persuasif, motivatif, koersif, baik dalam keluarga, masyarakat maupun panti sosial;



- (5) pembinaan partisipasi sosial dalam rangka pelayanan rehabilitasi dan pelayanan sosial balita dan anak, penyandang tuna sosial, lanjut usia, dan penyandang disabilitas;
- (6) pemrosesan bahan kerjasama dalam negeri bidang rehabilitasi dan pelayanan sosial balita dan anak, penyandang tuna sosial, lanjut usia, dan penyandang disabilitas;
- (7) pengendalian dan pemantauan kegiatan bidang rehabilitasi dan pelayanan sosial balita dan anak, penyandang tuna sosial, lanjut usia, dan penyandang disabilitas; dan
- (8) pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kegiatan bidang rehabilitasi dan pelayanan sosial balita dan anak, penyandang tuna sosial, lanjut usia, dan penyandang disabilitas.

#### **5) Tugas Pokok dan Fungsi Bidang Perlindungan dan Jaminan Sosial**

##### **a) Tugas**

Bidang Perlindungan dan Jaminan Sosial mempunyai tugas membantu Kepala Dinas Sosial dalam pengelolaan program dan kegiatan di bidang pembinaan dan pengendalian serta pemantauan perlindungan dan jaminan sosial.

##### **b) Fungsi**

- (1) perumusan kebijakan teknis bidang perlindungan dan jaminan sosial;

- (2) penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang perlindungan dan jaminan sosial;
- (3) pelaksanaan pembinaan, pemantauan dan evaluasi perlindungan dan jaminan sosial;
- (4) koordinasi dan fasilitasi perlindungan dan jaminan sosial;
- (5) fasilitasi pelayanan perlindungan sosial, jaminan sosial dan pengembangan pelayanan kesejahteraan sosial;
- (6) pembinaan partisipasi sosial dalam rangka pelayanan perlindungan sosial, jaminan sosial dan pengembangan pelayanan kesejahteraan sosial;
- (7) pemrosesan bahan kerjasama dalam negeri bidang perlindungan sosial, jaminan sosial dan pengembangan pelayanan kesejahteraan sosial;
- (8) pengendalian dan pemantauan kegiatan bidang perlindungan sosial, jaminan sosial dan pengembangan pelayanan kesejahteraan sosial; dan
- (9) pelaksanaan monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan kegiatan bidang perlindungan sosial, jaminan sosial dan pengembangan pelayanan kesejahteraan sosial.

### **3. Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera**

Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera merupakan lembaga sosial yang dibentuk dan dipercaya untuk membantu pemerintah

dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang melalui model Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis Terpadu Berbasis Desa yang diberi nama “Program Desaku Menanti”. LKS Insan Sejahtera didirikan pada tanggal 19 Agustus 2015 dengan nama awal LKS Mutiara Insani. Kantor LKS Insan Sejahtera terletak di Jl. Sufelir No. 22 Kelurahan Tulusrejo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang. Berikut maksud, tujuan, dan kegiatan yang dimiliki oleh LKS Insan Sejahtera.

**a. Maksud dan Tujuan**

- 1) Terwujudnya Lembaga Kesejahteraan Sosial terunggul di seluruh Indonesia; dan
- 2) Mengubah tatanan kehidupan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PKMS) melalui pembekalan keterampilan (*life skill*) berwawasan global di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

**b. Kegiatan dan Usaha**

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka LKS Mutiara Insani menyelenggarakan kegiatan usaha sebagai berikut:

- 1) Memberikan pendidikan keagamaan untuk meningkatkan iman dan taqwa bertujuan memberikan kesadaran merubah tatanan kehidupan sesuai fitrahnya menjadikan insan yang mulia dan mandiri;
- 2) Memberikan pelatihan keterampilan/ *life skill* dan modal usaha untuk meningkatkan ekonomi pendapatan keluarga;

- 3) Memberikan pelatihan kewirausahaan untuk mencetak jiwa-jiwa usaha (*entrepreneur*) dan menjadi usaha mandiri yang produktif;
- 4) Memberikan layanan dan pengawasan asuhan bagi anak dan keluarga di dalam wadah Lembaga Kesejahteraan Sosial;
- 5) Memberikan bimbingan belajar bagi anak keluarga Lembaga Kesejahteraan Sosial dan bertujuan meningkatkan prestasi sekolah dan dapat meraih prestasi sekolah dan dapat meraih target generasi emas bagi anak Indonesia; dan
- 6) Melakukan kerjasama dengan pihak Pemerintah, Perguruan Tinggi/ Dunia Usaha/ Swasta untuk mendukung program Lembaga Kesejahteraan Sosial melalui tanggungjawab sosial perusahaan peduli pada masyarakat/ lingkungan sekitarnya dalam program *Corporate Social Responsibility* (CSR).

#### **4. Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang**

Gelandangan dan pengemis di Kota Malang tersebar di beberapa titik yang dianggap strategis. Berdasarkan pengamatan peneliti di lapangan, diketahui bahwa gelandangan maupun pengemis menempati halaman pertokoan di sekitar Kelurahan Suharjo, Kecamatan Klojen, Kota Malang yaitu di depan toko pakaian, toko perhiasan, dan mall. Kondisi tersebut terlihat mencolok pada saat momentum Ramadhan dan menjelang Idul Fitri. Pada saat Hari Raya Idul Fitri para pengemis menempati jalan dipinggiran TPU (Tempat Pemakaman Umum) Sama'an Kota Malang. Selain itu, terdapat

pengemis yang berkeliling mencari kerumunan orang seperti di Alun-alun Kota Malang. Dalam waktu 2 hari di waktu yang berbeda, peneliti menemui seorang pengemis tua dengan orang yang sama mengemis di wilayah tersebut. Berikut merupakan dokumentasi peneliti di lapangan:



**Gambar 7. Gambaran Pengemis di Kota Malang**

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

Sementara itu berdasarkan pengamatan peneliti, gelandangan di Kota Malang tidak menetap di satu tempat dan lebih sering berpindah-pindah. Lokasi yang digunakan untuk tinggal atau tidur yaitu di gang-gang dan halaman pertokoan. Dari pengamatan peneliti tidak semua gelandangan di Kota Malang sebagai pengemis, namun juga pengamen. Berikut merupakan dokumentasi peneliti di lapangan:



**Gambar 8. Gambaran Gelandangan di Kota Malang**

Sumber: Dokumentasi penulis, 2018

## B. Penyajian Data

### 1. Peran Dinas Sosial Kota Malang

Dinas Sosial Kota Malang dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis mengacu pada Peraturan Walikota Nomor 55 Tahun 2012 terkait tugas pokok dan fungsinya. Berdasarkan Perwal tersebut, terdapat 2 hal yang dikerjakan oleh Dinas Sosial yaitu penanganan dan pembinaan terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS). PMKS merupakan objek yang ditangani oleh Dinas Sosial, sementara PSKS menjadi subjek yang sedang dikerjakan untuk membantu menangani permasalahan sosial. Hal tersebut dilakukan agar terciptanya kesejahteraan sosial bagi masyarakat Kota Malang. Kesejahteraan sosial itu sendiri mencakup banyak aspek diantaranya sosial, ekonomi, psikologis, dan seluruh aspek di kehidupan, sehingga untuk menanganinya Dinas Sosial Kota Malang memiliki 3 bidang yaitu Bidang Rehabilitasi Sosial dan Pelayanan Sosial, Bidang Pemberdayaan Sosial, serta Bidang Bantuan dan Perlindungan Sosial. masing-masing bidang tersebut memiliki fokus yang berbeda, namun tujuan utamanya yaitu mengembalikan fungsi sosial PMKS sehingga dapat berfungsi kembali secara wajar. Hal ini sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku pekerja sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi yang dilakukan oleh dinas sosial yang paling pokok yaitu kalau yang kesejahteraan sosial, *eh* rehabilitasi sosial hubungannya dengan kesejahteraan sosial adalah bagaimana kita itu berupaya untuk bisa mengembalikan fungsi dan peran sosial dari warga binaan kita supaya mereka bisa menjalankan peran dan fungsi mereka tadi itu menjadi setidaknya wajar... Kemudian untuk di bidang yang seperti



pemberdayaan, ya kita melakukan upaya-upaya pemberdayaan terhadap potensi-potensi yang masih mereka miliki gitu. Jadi dari apa pemberdayaan potensi itu tadi kita lakukan, mereka bisa meningkatkan taraf kesejahteraannya, baik secara ekonomi, baik secara psikologi dan sebagainya... Kemudian untuk bidang yang bantuan sosial, ya setelah mereka mendapat rehabilitasi dan adanya pemberdayaan ada beberapa dari mereka yang harus memiliki *ee* jaminan-jaminan sosial atau berupa perlindungan-perlindungan sosial. Atau mungkin bantuan-bantuan yang lain.” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dinas sosial memiliki program-program dalam mencapai kesejahteraan sosial yang ditujukan untuk masyarakat kurang mampu. Program-program tersebut sebelumnya akan disosialisasikan ditingkat kelurahan maupun kecamatan. Penerima atau sasaran dari program-program tersebut akan disertakan dalam sosialisasi. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kalau untuk fungsi dinas sosial Kesejahteraan Sosial itu ya kita *kan* di Dinas Sosial punya program-program untuk masyarakat yang kurang beruntung *gitu lho* ya. *Nah* dimana program-program itu kita sosialisasikan di Kelurahan di kecamatan bahwa kita punya ini syarat-syaratnya yang ikut nanti kita sebutkan gitu.” (wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang)

Program-program yang akan dilaksanakan dikoordinir oleh 3 bidang yang ada di Dinas Sosial Kota Malang. Ketiga bidang tersebut memiliki program sesuai dengan fungsinya masing-masing, namun demikian ketiganya harus tetap bersinergi sehingga mampu mencapai tujuan utama yaitu kesejahteraan sosial masyarakat. sinergitas dalam pelaksanaan program tetap harus memperhatikan aspek yang sedang diprioritaskan, sehingga akan lebih tepat

sasaran. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi untuk meningkatkan kesejahteraan itu harus *digrebeg* sama semuanya program *gitu*... Jadi memang harusnya berkesinambungan. Tapi memang, ya apa namanya, kita harus lihat dulu aspek-aspek mana yang dirasa lebih dominan untuk harus diselesaikan, ya itu yang harus kita lakukan.” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Prioritas aspek permasalahan diperlukan untuk mengetahui ketepatan dalam pemilihan program, karena masing-masing PMKS memiliki permasalahan yang berbeda. Terkadang kelemahan di beberapa aspek justru dapat menimbulkan permasalahan baru. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Kita upayakan terlebih dahulu. Kan ada juga yang, misalnya secara ekonomi mereka mapan tapi mereka bermasalah secara sosial dan psikologis kan juga ada. Ada juga mereka yang *sebenarnya* secara apa namanya secara sosial itu baik tetapi karena dari aspek ekonomi mereka juga *nggak* mumpuni akhirnya timbul yang namanya kerawanan sosial. Setelah itu ternyata dari kerawanan sosial itu menjadi fungsi dan peran mereka tidak bisa berkembang dengan baik di masyarakat, akhirnya mengganggu dan sebagainya.” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Permasalahan gelandangan dan pengemis merupakan permasalahan yang kompleks. Penanganan masalah tersebut oleh Dinas Sosial Kota Malang mengacu pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis yang di dalamnya terdapat 3 poin pokok yang dapat dilakukan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Itu memang yaa apa namanya, sesuai dengan Perda kita nomor 9 tahun 2013 tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis disitu memang dijelaskan bahwa ada 3 poin pokok yang dilakukan oleh Dinas Sosial dalam menangani mereka” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Tiga poin pokok tersebut meliputi: upaya preventif, upaya represif, dan upaya rehabilitatif yang ketiganya saling menunjang dalam penanganan masalah gelandangan dan pengemis.

#### a. Upaya Preventif

Upaya preventif merupakan upaya penghalauan atau pencegahan yang diberikan kepada masyarakat, sehingga dapat mencegah timbulnya kegiatan pergelandangan atau mengemis di wilayah Kota Malang. Upaya preventif yang dilakukan oleh Dinas Sosial terlebih dahulu disosialisasikan kepada tokoh masyarakat di tingkat RT maupun RW. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan dari Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“preventif itu kan upaya pencegahan *toh* Mbak jadi supaya mereka *nggak* diajak temen-temennya biasanya muharto *tuh* ya muharto *tuh* yang banyak itu. Kita itu sering sosialisasi ke mereka tokoh-tokoh masyarakatnya ke RT RW supaya kasih *tau loh*. Nah nanti biar RT sama tokoh masyarakat yang menyampaikan.” (wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Sosialisasi tidak hanya dilakukan melalui tokoh masyarakat, melainkan juga kepada masyarakat umum maupun masyarakat yang berpotensi memiliki kerawanan sosial. Kegiatan lain yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang dalam upaya preventif yaitu menyebarkan surat edaran mengenai ketertiban umum dan lingkungan serta himbauan bagi masyarakat untuk tidak memberikan bantuan bagi pengemis dan gelandangan. Hal tersebut

sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Preventif itu *macem-macem*, itu bisa misalnya *kayak* kita melakukan kegiatan penghalauan, atau mungkin kita melakukan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat maupun yang bersangkutan secara langsung maupun ke misalnya ke potensi sumber kesejahteraan yang tadi ataupun semua elemen di masyarakat. Seperti kita pernah menyebarkan *ee* apa namanya surat edaran ya. Surat edaran itu berisi mengenai adanya Perda mengenai ketertiban umum dan lingkungan, kemudian disitu ada pembahasan bahwa tidak diperkenankan adanya pergelandangan pengemisan dan masyarakat pun dihimbau untuk tidak memberikan bantuan dalam bentuk apapun *gitu*, karena itu sudah tertera dalam Perda seperti itu.” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Surat edaran tersebut berupa himbauan bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam penanganan gelandangan dan pengemis dengan tidak memberikan uang maupun barang di jalanan. Hal tersebut dikarenakan peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk mengurangi bahkan memutus mata rantai gelandangan dan pengemis. Upaya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dan keterlibatan masyarakat. Seperti pernyataan yang diungkapkan oleh Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“*Harapannya* apa? Supaya mereka itu mengetahui “*oh* ada Perda semacam itu”. *Nah*, adanya suatu Perda itu apabila tidak didukung oleh masyarakat secara umum ya tidak akan berjalan. Kalau hanya pemerintah yang berjalan, siapa sih pemerintah? Pemerintah itu *cuma* ini (sambil menunjuk pegawai Dinas Sosial lainnya) *seglutekan* ini aja, *cuma* berapa orang. Sedangkan masyarakat di luar sebanyak itu, kemudian PMKSnya kita sebanyak itu.” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Surat edaran tersebut sebarakan kepada masyarakat secara langsung maupun melalui media sosial *facebook* dan *website* Dinas Sosial Kota Malang.

Berikut contoh himbauan yang dipublikasikan melalui website

## HIMBAUAN

4

BY DINSOS ON 9 APRIL 2015

INFO UMUM

### HIMBAUAN DINAS SOSIAL KOTA MALANG

#### TERKAIT PENANGGULANGAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN, DAN PENGEMIS

Dalam Upaya Penanggulangan anak jalanan, gelandangan dan pengemis, Pemerintah Kota Malang menghimbau kepada pengguna jalan agar tidak memberi uang kepada pengemis dan pengamen di tempat umum, jalan raya, pertigaan, dan perempatan jalan.

Hal ini berdasarkan :

PERATURAN DAERAH KOTA MALANG NOMOR 2 TAHUN 2012  
tentang KETERTIBAN UMUM DAN LINGKUNGAN

#### Pasal 7

Setiap orang dan/atau badan dilarang :

Membuat tempat tinggal darurat, bertempat tinggal atau tidur di trotoar, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum lainnya.

#### Pasal 12

Setiap orang dan atau badan dilarang meminta bantuan atau sumbangan dengan cara dan alasan apapun, baik dilakukan sendiri atau bersama di jalan, di angkutan umum, rumah tempat tinggal, kantor, dan tempat umum lainnya, kecuali mendapat izin berdasarkan ketetapan perundang-undangan.

#### ■ Pasal 13

Setiap orang dilarang melakukan pekerjaan untuk mendapat penghasilan dengan meminta-minta/mengemis dimuka umum baik di jalan, taman, dan tempat-tempat lain dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

### PERATURAN DAERAH NOMOR 9 TAHUN 2013

#### Tentang PENANGANAN ANAK JALANAN, GELANDANGAN DAN PENGEMIS

#### Pasal 16

#### (PERAN SERTA MASYARAKAT)

(1) Masyarakat dapat berperan serta dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dengan cara tidak memberi sesuatu baik berupa uang maupun barang di jalanan.

(2) Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan oleh perorangan atau organisasi

(3) Tata cara penyampaian, peran serta sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Walikota.

Mari kita taati bersama Perda Nomor 2 Tahun 2012. Lalu lintas aman kita pun nyaman.  
Memberi, berarti menyetujui keberadaan mereka!

DINAS SOSIAL KOTA MALANG

Jl. Raya Sulfat 12 Malang 65123 Telp/Faks. (0341) 412266

### Gambar 9. Himbauan terkait Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang

Sumber: [www.sosial.malangkota.go.id](http://www.sosial.malangkota.go.id), 2018

Selain memberikan himbauan melalui surat edaran, Dinas Sosial juga mempublikasika melalui poster, baliho, maupun *banner* yang ditempatkan di titik-titik tertentu sehingga dapat dilihat banyak orang. Seperti pernyataan yang diungkapkan oleh Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kita bikin semacam papan apa namanya *eee..* iya baliho *gitu* ya yang berisi himbauan-himbauan *gitu* yaa. Ya mungkin *sampean* juga pernah *tau* di *deket* UM itu ada ya. Kemudian itu kita ada juga di daerah Kaliurang ya, kemudian ada di daerah Dieng, itu juga ada ya disitu. Dan *sebenarnya* juga masih ada di daerah yang lain *gitu*. Bahkan kita pernah masang semacam *kayak eee* apa namanya *ee kayak* banner-banner *gitu* di beberapa titik.” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dinas Sosial dalam melakukan kampanye himbauan untuk tidak memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis tersebut juga melibatkan TKSK dan personil dari Polres Kota Malang. Kampanye tersebut dilakukan dengan berkeliling ke pusat-pusat kota dimana banyak kerumusan masyarakat. selain itu dengan membagikan brosur maupun pamflet kepada masyarakat sekitar. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “kita biasanya ke jalan, setiap perempatan, kita juga izin ke apa namanya polres. Jadi kita *ngasih* brosur pamflet yang jangan kasih uang receh itu.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Berikut contoh *banner* dan poster himbauan:





**Gambar 10. Poster Himbauan Tidak Memberi Uang Pada Pengemis**  
Sumber: Dokumentasi Dinas Sosial Kota Malang, 2018



**Gambar 11. Kampanye Himbauan Tidak Memberi Uang Pada Pengemis**  
Sumber: Dokumentasi Dinas Sosial Kota Malang, 2018

Namun upaya tersebut tidak berhasil, karena masih banyak masyarakat yang tetap memberikan uang pada gelandangan dan pengemis. Sesuai dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“Jadi kita juga pernah kerja sama-sama ya kayak instansi gini kayak begitu Yang itu lho Mbak stop kasih uang receh itu loh tapi yo enggak berhasil ya hehehe. saya dulu waktu itu di alun-alun sama apa pernah tak ajak ngobrol terus ya gitu “*saya itu sudah dari tahun berapa Bu ngamen*” pengamen kayak gini jadi malah dia yang ngasih penyuluhan ke kita.”

Upaya preventif yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang membutuhkan dukungan dan peran serta masyarakat setempat agar tercapai tujuan yang diinginkan yaitu salah satunya dengan tidak memberikan uang kepada pengemis dan gelandangan. Kebiasaan masyarakat memberi uang kepada gelandangan dan pengemis seringkali dianggap sebagai hal yang wajar. Akan tetapi kebiasaan tersebut justru menimbulkan permasalahan yaitu menyebabkan para gelandangan dan pengemis tersebut semakin nyaman dan tetap bertahan pada pekerjaannya. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Karena tetap aja *dek*, kalau misalnya *sampean* bilang ya, saya bilang – ada Perda *ee* tidak boleh *ngemis*, orang-orang juga *nggak* boleh *ngasih* ya – tapi kenyataannya orang-orang tetap *ngasih*. Secara otomatis orang-orang yang minta-minta di jalan merasa bahwa – emang kenapa aku minta-minta? Orang aku *nggak* ini *kok*, aku *nggak* apa namanya aku *nggak* mencuri *kok*, ya halal *dong*. Aku *nggak* maksa orang-orang itu *ngasih*, buktinya orang-orang itu *ngasih* - ”. (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “Karena itu kan istilahnya kasihan, terus kalau akhirnya terus-terus *gitu* mbk, akhirnya *males* malah jadi pekerjaan nantinya. *Wong gini aja udah* dapat banyak, *ndak usah* cari kerja.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini. Kebiasaan masyarakat memberikan uang menjadi kesempatan yang dimanfaatkan oleh beberapa pengemis dan gelandangan dengan cara menempati lokasi-lokasi yang strategis. Lokasi tersebut dianggap menjadi sentra yang sering didatangi oleh orang-orang dermawan yang hendak bersedekah yaitu salah satunya di depan pertokoan baju. Dinas Sosial pun seringkali melakukan relokasi pada tempat tersebut. Namun efek yang didapatkan dari relokasi tersebut tidak terlalu besar karena hanya dalam waktu yang singkat gelandangan dan pengemis tersebut kembali ke tempat yang sama. Hal tersebut dikarenakan adanya orang-orang dermawan yang biasanya datang dan kembali ke tempat tersebut, sehingga dimanfaatkan oleh para gelandangan dan pengemis. Sesuai dengan pernyataan yang diungkapkan oleh Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“di depannya Tren (*nama salah satu toko baju di Kota Malang*) itu ya. Itu setiap malam mereka banyak berkumpul disitu. Kita sudah pernah melakukan relokasi dari mereka itu. Kita relokasi ke tempat penampungan kita, kita juga kasih makan dan sebagainya. Tetapi kenyataannya dalam kurun waktu 3 hari saja, mereka kembali lagi kesitu dan alasannya adalah sama, kembali lagi ke azas dermawan tadi. Jadi karena setiap hari setiap malam, selalu ada orang-orang yang baik, datang kesana untuk mengirimkan makanan, mengirimkan pakaian, mengirimkan.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Upaya preventif yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis yaitu melalui sosialisasi dan kampanye dengan tujuan menghimbau masyarakat untuk berperan aktif dengan cara tidak memberikan uang maupun barang di jalanan, karena hal tersebut berpengaruh pada motivasi gelandangan dan pengemis untuk tetap berada di jalanan. Selain itu, melalui upaya ini Dinas Sosial Kota Malang melakukan relokasi pada gelandangan dan pengemis, namun kegiatan relokasi tidak bertahan lama karena keinginan para gelandangan dan pengemis untuk kembali ke jalan.

#### **b. Upaya Represif**

Upaya represif merupakan keberlanjutan upaya preventif yaitu untuk mencegah agar kegiatan pergelandangan dan pengemisan tidak semakin meluas di Kota Malang. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “di dalam represif kita melakukan kegiatan yang sifatnya *mem-pressure* atau menghentikan ya melalui kegiatan kita yang kita sebut secara umum kalo orang nyebutnya dengan razia razia.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Kegiatan razia yang dilakukan oleh Dinas Sosial merupakan kegiatan gabungan bersama dengan Satpol PP. Razia gabungan tersebut dilakukan pada titik-titik yang menjadi rawan PKMS. Pada kegiatan razia gabungan tersebut, terdapat pembagian fungsi antara Dinas Sosial dengan Satpol PP diantaranya yaitu Satpol PP yang



bertugas melakukan razia atau penertiban, sementara Dinas Sosial melakukan penghalauan, identifikasi, hingga ke ranah rehabilitatif. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Razia itu sebenarnya yang melakukan Satpol PP, kalau Dinas Sosial sebenarnya lebih ke arah penghalauan... Gabungan itu berarti gini yang melakukan fungsi penertiban atau kegiatan MCK itu adalah Satpol PP mereka yang melakukan razia kemudian dibawa. Nah, sampai proses identifikasi dan rehabilitasi itu dilakukan oleh Dinas sosial gitu maksudnya.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “kalau Dinas Sosial itu sebenarnya di rehabilitasinya jadi nanti pas habis ditangkap Satpol sama polisi baru ke kita kan nanti kita yang merehabilitasi sikap sikapnya mereka itu.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Kegiatan razia gabungan dilakukan secara berkala sesuai dengan penganggaran pada Rencana Anggaran Biaya (RAB), namun tidak jarang disesuaikan juga dengan situasi dan kondisi Kota Malang pada saat tersebut. Sesuai dengan pernyataan Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “ada rutin razia gabungan ya dengan Satpol dengan kepolisian. Satu minggu itu sekali jadi satu bulan itu 4 kali.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Penghalauan secara insidental seringkali dilakukan bersamaan dengan berlangsungnya *event-event* tertentu di Kota Malang yang di dalamnya terdapat banyak anak-anak jalanan, anak punk dan sebagainya. Hal tersebut

sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi sebenarnya kita itu setidaknya ya setidaknya dalam 1 bulan itu kita melakukan kegiatan razia gabungan setidaknya dua sampai 3 kali dalam satu bulan. Tetapi kalau untuk penghalauannya penghalauannya itu bisa jadi kalau di dalam 1 penganggaran antara 5 sampai 7 Kali. Tetapi pada kenyataannya bisa jadi kita setiap hari itu apa namanya bisa melakukan penghalauan *gitu*. Jadi tergantung *Dik*. Jadi kita *enggak* sebenarnya kita *nggak* terbatas waktu. Kita itu tiba-tiba kita *udah* melakukan tiga kali razia gabungan ternyata tiba-tiba ada *event* di sini ternyata banyak anak punk ya mau *nggak* mau nanti kita bertugas atau mungkin misalnya ini ada pengaduan dari masyarakat ini *lho* di sini *lho* jadi banyak ini. Jadi insidental ya kadang kita walaupun sudah melakukan tiga kali razia gabungan ya *nggak* bisa dipastikan karena ada sebabnya jadi setidaknya dalam satu bulan itu dua sampai tiga kali itu kalau yang razia gabungan kalau yang penghalauannya antara 5 sampai 7 kali itu dalam satu bulan.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Razia gabungan di lakukan di lokasi-lokasi rawan PMKS yaitu kawasan yang sering dijadikan tempat untuk menggelandang maupun mengemis. Pada proses selanjutnya, Dinas Sosial melakukan pendekatan kepada orang-orang yang terindikasi sebagai PMKS yaitu dengan memberikan himbauan serta wawasan mengenai larangan mengemis di Kota Malang. Himbauan tersebut diberikan sebagai bentuk peringatan agar yang bersangkutan berhenti melakukan kegiatan pengemisan. Namun, dalam realisasinya beberapa reaksi berbeda ditunjukkan oleh para gelandangan dan pengemis diantaranya: memilih pergi dan menghentikan kegiatannya, kabur menghindari petugas razia, dan sebagainya. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:



“Kita lakukan pendekatan supaya *nggak* lagi, kita *kan ngasih* himbauan himbauan kita kasih wawasan wawasan kenapa *kok nggak* boleh. Kalau memang mereka mengerti mereka pasti minggir kalau *nggak* Mereka minggir pasti mereka pulang atau pergi dari tempat itu biasanya *sih* seperti itu tapi kita tetap berusaha untuk *stand by* disitu *gitu*. Ada juga yang tutup, keliling. Kita pantau lokasi-lokasi itu tapi memang itu ya *Dek* kadang ya *kan* mereka juga pintar jadi karena sudah tahu apa namanya tahu polanya Dinas Sosial itu sehingga terkadang mereka itu ya kalau misalnya kita datang mereka ya pergi *gitu* kadang kalau misalnya kita pergi mereka datang *gitu* kadang bisa jadi *gitu*.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Kondisi tersebut seringkali terjadi pada saat diadakannya razia gabungan, akan tetapi petugas dari Dinas Sosial tetap bertahan pada lokasi-lokasi yang sudah ditargetkan. Lokasi yang menjadi target dalam kegiatan razia gabungan di Kota Malang yaitu di depan pertokoan baju, jembatan-jembatan lampu merah, serta sentra-sentra lain yang dianggap strategis bagi gelandangan dan pengemis. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan dari Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “*Prapatan Prapatan Prapatan* biasanya yang suka sama di suhat itu *lho* biasanya.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Berikut dokumentasi pelaksanaan Razia gabungan:



**Gambar 12. Kegiatan Razia gabungan pengemis dan badut di Kota Malang**

Sumber: Dokumentasi Dinas Sosial Kota Malang, 2017

Salah seorang pengemis mengungkapkan melalui wawancara dengan peneliti bahwa yang bersangkutan seringkali mendapati Razia yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP. Berdasarkan penjelasannya, dalam Razia tersebut yang bersangkutan sempat beberapa kali tertangkap meskipun sudah berusaha melarikan diri. Hal tersebut menunjukkan bahwa salah satu upaya Dinas Sosial Kota Malang dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis adalah melalui kegiatan Razia. Namun, kegiatan tersebut tidak menjamin para gelandangan dan pengemis tersebut jera. Karena berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan salah satu pengemis tersebut, bahwa yang bersangkutan dapat kembali lagi ke jalanan tanpa diketahui oleh petugas.

Gelandangan dan pengemis yang terjaring saat razia gabungan, kemudian menjadi tanggung jawab dan wewenang Dinas Sosial untuk menjalani proses selanjutnya. Dinas Sosial Kota Malang melakukan identifikasi kepada yang bersangkutan untuk kemudian dilanjutkan pada kegiatan pembinaan. Pembinaan dilakukan sebagai langkah yang bertujuan untuk mengembalikan fungsi sosialnya secara wajar, sehingga yang bersangkutan dapat dikembalikan ke masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Kita ambil, kemudian kita bina, setelah kita bina kita usahakan untuk kita kembalikan ke masyarakat. Karena masyarakat itu *nggak* boleh dikurung, setelah dibina mereka harus kembali lagi ke masyarakat. *Kan* tugas kita adalah mengembalikan peran dan fungsi mereka secara wajar, secara otomatis kita harus kembalikan mereka kepada masyarakat, kita pantau apakah mereka bisa berfungsi sosial secara

wajar atau tidak seperti itu.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat oleh Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “pembinaan mbk. Jadi kita lakukan pembinaan” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini). Dinas Sosial Kota Malang tetap melakukan pemantauan kepada gelandangan maupun pengemis yang telah dikembalikan ke lingkungan masyarakat. Hal tersebut sebagai kontrol agar yang bersangkutan tidak kembali ke jalan. Namun, tidak semua dari gelandangan dan pengemis tersebut benar-benar menghentikan kegiatannya. Beberapa memilih tetap melanjutkan pekerjaannya di jalanan dengan mengemis.

Pada saat proses identifikasi gelandangan dan pengemis yang terjaring razia gabungan, Dinas Sosial Kota Malang menggali informasi maupun latarbelakang sehingga dapat diketahui alasan melakukan kegiatan pergelandangan maupun pengemisan. Berdasarkan proses identifikasi tersebut, diketahui bahwa kondisi tersebut disebabkan oleh beberapa faktor seperti: lingkungan, ekonomi, maupun konflik pribadi. Gelandangan dan pengemis memiliki pekerjaan yang sama yaitu mengemis, hanya saja perbedaannya terletak pada kelengkapan identitas serta kepemilikan tempat tinggal. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Bedanya hanya kalau gelandang itu mereka tidak punya identitas dan tidak punya tempat tinggal tetap tapi aktivitas mereka ya sama aja pengemis. Ya karena memang karena mereka menggelandang itu karena mereka memang *nggak* punya apa namanya *nggak* punya keterampilan *nggak* punya sesuatu yang bisa digunakan gitu.”

(Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Para pengemis di Kota Malang beroperasi secara individu. Beberapa pengemis beroperasi atas inisiatif pribadi, namun ada juga yang terpengaruh oleh lingkungan tempat tinggalnya yang merupakan daerah rawan PMKS. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Di Kota Malang itu biasanya individu, cuma memang *ee* faktor lingkungannya. Jadi misalnya ada salah satu daerah di kelurahan yang memang rawan PMKS *gitu* ya, sehingga daerah itu *tuh* daerah-daerah ya *wis* daerah seperti *basic* PMKS itu. Sehingga terkadang meskipun kita yang bukan pengemis tapi mendengar apa namanya informasi dari teman-teman atau tetangga kita yang seperti itu, awal mula mereka bisa jadi mencoba-coba, lambat laun bisa ketagihan.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Penyebab lainnya yaitu terlibat hutang dengan renternir. Kondisi tersebut menjadi alasan para pengemis memilih tetap bertahan mencari uang dengan cara mengemis. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“apa namanya *ee* yang paling sulit karena mereka sudah terjatuh yang namanya rentenir gitu. Jadi misalnya mereka *pinjem* uang *gitu* ya, misalnya 500 ribu, harus dibayar 1 bulan. *Eee* kalo kamu 1 bulan, bunganya misalnya 5% misalnya ya. Dan nanti *kalo* kamu belum bisa bayar, yaudah gini aja, kamu bayar dulu bunganya setiap hari kamu bayar misalnya 20-30 ribu *nggakpapa* nanti ini kamu bayarnya belakangan aja 500ribu nya, nanti kalo kamu sudah punya yang 500ribu baru kamu bayar. *Nah*, 30 ribu yang setiap hari itu *kan* mereka wajib, wajib dapat. *Lha* kalau mereka *nggak* punya ini, ya hanya dengan cara itulah. Jadi ya setiap hari mereka ini.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Selain itu, perlakuan dari keluarga menjadi penyebab pengemis tetap berada di jalanan mencari uang untuk kebutuhan sehari-hari. Hal tersebut seperti

pernyataan dari salah seorang pengemis tua (tidak ingin disebutkan namanya), sebagai berikut: “Saya dulu aslinya tinggal di Kasin. Tapi saya dimarahin sama keponakan saya, “*nggak usah pulang, jadi gelandangan aja sana*” begitu. Ya sudah, saya *anu*, karena dimarahi. iya, karena cari uang.” (wawancara pada tanggal 3 Juli 2018 di Pasar besar Kota Malang)

Disisi lain terdapat satu kasus yang mengarah pada eksploitasi anak, namun masih dilakukan oleh anggota keluarga yang bersangkutan. Seperti pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Tapi pernah menemukan kasus itu masih ada hubungan saudara pernah *kok* waktu itu tahun 2002 tahun yang lalu mungkin. jadi *kayak* misal *sih* apa namanya ini kebetulan orang tuanya sendiri yang datang melapor ke dinas sosial... suatu ketika si anak apa namanya *sih* si anak kecil ini si anak kecil ini dibawa oleh neneknya dan notabene neneknya ini kan yang dulu mengeksploitasi ibunya jadi si anak ini dibawa dititipkan *gitu*. Ternyata si anak kecil itu sama neneknya juga dimanfaatkan itu pernah jadi dua hari *nggak* pulang katanya dicari di rumah orang tuanya pun *nggak* ada orang tuanya bingung dan ternyata ya itu tadi di di apa namanya diberdayakan oleh neneknya itu tadi.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, peristiwa eksploitasi di Kota Malang tidak terjadi berulang-ulang dan tidak mengandung unsur persewaan anak di bawah umur, namun dilakukan oleh keluarga yang bersangkutan.

Dinas Sosial Kota Malang dalam melakukan upaya represif tidak dapat memastikan waktu yang dibutuhkan untuk membuat jera para gelandangan dan pengemis. Hal tersebut bergantung pada pribadi masing-masing dari gelandangan dan pengemis yang terjaring razia. Hal lain yang ternyata mempengaruhi keberhasilan upaya represif yaitu adanya



gelandangan dan pengemis yang bukan merupakan warga asli Kota Malang. Kondisi tersebut menyebabkan petugas kesulitan memutus mata rantai pergelandangan dan pengemisan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Makanya *kan* kalau ditanya proses berapa lama ya tergantung. Ada yang mungkin satu kali dua kali kena gitu kadang ada yang mungkin mereka jera. Kita razia, kita berikan bimbingan, kita berikan pembinaan makanya mereka *nggak* kembali. Ada juga mereka itu yang *nggak* jera, tetap kembali. Ada juga yang mungkin mereka pergi, ada juga yang datang kembali. Karena gini dek, ini berdasarkan pengalaman juga. Kita sudah merelokasi tempat-tempat mangkal gelandangan dan pengemis yang biasa beraktivitas di Kota Malang, karena ada program yang namanya Desaku Menanti Program Rehabilitasi yang Desaku Menanti Kampung Topeng sekarang seperti itu. *Nah*, kita relokasi ke tempat yang baru. Mereka sudah ibaratnya sudah *mentas*, *lah* di titik-titik biasanya dia mangkal itu *kan* kosong. Ternyata di titik-titik biasa mereka mangkal itu yang sudah kita relokasi, ada yang nempatin. Yang merasa bahwa tempat itu.. strategis dan menguntungkan. Jadi bukan orang itu lagi yang sudah kita tangani, tapi ganti lagi orang-orang yang baru.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Diperkuat dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “Ternyata dari hasil pembinaan itu banyak yang mereka itu berasal dari luar kota Malang tidak menutup kemungkinan memang warga Kota Malang” (Wawancara pada tanggal 16 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera). Berikut data gelandangan dan pengemis berdasarkan identifikasi pada saat razia:



**Tabel 11. Data Gelandangan dan Pengemis Berdasarkan Hasil Identifikasi Razia Tahun 2016 – 2017**

Jenis PMKS	2016		2017	
	Kota Malang	Luar Kota Malang	Kota Malang	Luar Kota Malang
Gelandangan	16	-	8	-
Pengemis	51	20	29	31
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>20</b>	<b>37</b>	<b>31</b>

Sumber: Data Sekunder Dinsos Kota Malang, 2018 (diolah penulis)

Pada tabel tersebut menjelaskan bahwa pada setiap tahunnya terjaring bukan hanya gelandangan dan pengemis yang merupakan warga Kota Malang melainkan juga berasal dari diluar Kota Malang. Gelandangan dan pengemis tersebut memilih Kota Malang karena dianggap sebagai lokasi yang strategis dan menguntungkan. Akibatnya PMKS yang ditangani oleh Dinas Sosial terus bergantian karena adanya penghuni baru pada lokasi yang sama. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “iya strategis dan menguntungkan. Jadi bukan orang itu lagi yang sudah kita tangani, tapi ganti lagi orang-orang yang baru.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Upaya represif yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis yaitu melalui kegiatan Razia oleh petugas Dinsos maupun Razia gabungan bersama dengan Satpol PP dan Kepolisian. Hal tersebut dilakukan untuk menghentikan praktik pergelandangan dan pengemisan. Selanjutnya dilakukan proses indentifikasi untuk menggali latarbelakang yang bersangkutan, melalui identifikasi

diketahui berbagai alasan atau faktor yang menyebabkan sebagian orang menggelandang dan mengemis. Namun pada proses tersebut diketahui bahwa sebagian dari total gelandangan pengemis di Kota Malang merupakan urban dari luar Kota Malang. Sehingga relokasi tidak berjalan efektif karena ditempati oleh penghuni yang baru.

### c. Upaya Rehabilitatif

Rehabilitatif menjadi langkah selanjutnya yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang untuk mengembalikan fungsi dan peran sosial dari warga binaan sehingga dapat beraktivitas kembali secara wajar. Definisi wajar yang menjadi tujuan Dinas sosial yaitu dapat menjalankan fungsi sosial di masyarakat secara wajar. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Wajar itu dalam arti sama, peran dan fungsi mereka sebagai orang tua menjadi wajar dalam artian bisa menjalankan perannya sebagai orang tua. Misalnya mereka berperan sebagai apa *e* apa namanya, masyarakat secara umum, ya mereka bisa menjalankan peran dan fungsinya sebagai anggota masyarakat itu seperti apa. Jadi seperti itu *sebenarnya*. Jadi kita fungsi utamanya adalah bagaimana mereka itu dapat menjalankan fungsi sosialnya secara wajar.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Pada upaya rehabilitatif, Dinas Sosial Kota Malang melakukan pembinaan serta pelatihan-pelatihan kepada gelandangan dan pengemis yang terjaring razia. Pada proses rehabilitatif, Dinas Sosial berperan sebagai fasilitator, sedangkan untuk penangannya diserahkan kepada Unit Pelaksana Teknis (UPT) di Provinsi karena di Kota Malang belum tersedia. Hal tersebut

sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kita langsung kirim ke UPT-UPT, jadi Unit Pelaksana e Unit Pelaksana Teknis yaa. Dari kegiatan rehabilitatif itu, jadi disana itu akan kegiatannya lebih terstruktur, lebih apa namanya berkesinambungan yaa, karena dalam kurun waktu *e* yang yang apa namanya mungkin *nggak* singkat. Kalau disini mungkin kita lebih ke arah fasilitasi ya, jadi mungkin singkat.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Gelandangan dan pengemis yang telah dikirim ke UPT selanjutnya mendapatkan pelatihan-pelatihan. Pelatihan tersebut bertujuan untuk merubah sikap serta melatih kemampuan para gelandangan dan pengemis sehingga dapat lebih produktif. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “rehabilitasi nya kalau emang itu sikapnya sudah baik sudah mau mandi kita kerjasama dengan UPT yang punya provinsi untuk dikasih pelatihan-pelatihan oleh provinsi itu di Sidoarjo” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Diperkuat dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “ketika kena operasi trantib mereka dikirim ke UPT UPT milik Dinas Sosial Provinsi mereka dibina dilatih dengan pelatihan-pelatihan *life skill aja*.” (Wawancara pada tanggal 16 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Lamanya waktu pelatihan disesuaikan dengan kondisi yang bersangkutan. Apabila yang bersangkutan dirasa sudah cukup mendapatkan bekal dari pelatihan tersebut, maka dilanjutkan dengan proses pemulangan.

Sesuai dengan pernyataan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “pengiriman ke UPT-UPT itu tadi sesuai dengan jenis PMKSnya apa untuk kita rehabilitasi disana. Kemudian *eee* sudah tinggal pemulangan aja.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Proses pemulangan tidak dapat menjamin bahwa yang bersangkutan berhenti dari profesi mengemis. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “Pulang dari pelatihan mereka dapat bantuan stimulan atau modal usaha tapi tidak ada jaminan. *gak* ada jaminan karena apa mereka nanti *wong* itu profesi Mbak mereka akan kembali ke jalan akan kembali ke jalan.” (Wawancara pada tanggal 16 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera). Pernyataan tersebut diperkuat oleh pernyataan Ibu Mutini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “selama 1 bulan dikasih modal difasilitasi tapi keluar dari situ ya kembali lagi ya gitu sulitnya disini seperti itu.” (Wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Upaya rehabilitasi terhadap gelandangan dan pengemis membutuhkan penanganan yang dilakukan secara berkala melalui kegiatan yang berkelanjutan. Oleh sebab itu, Kementerian Sosial melalui Dinas Sosial Kota Malang meresmikan Program Desaku Menanti sebagai upaya rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis berbasis Desa sejak tahun 2016. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“desaku menanti itu program dari Kementerian Sosial yang fungsinya memang melakukan rehabilitasi dan relokasi terhadap gelandangan, pengemis, kemudian juga pemulung yang sudah berjalan sejak tahun kalau nggak salah sejak tahun 2015. 2016 kita mulai proses pembangunan, 2017 mereka tinggal” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“itu suatu bentuk implementasi pemerintah kota Malang menangani atau mencari solusi penanganan anak jalanan Gelandangan dan pengemis *kan gitu* ya kemudian tahun 2016 pemerintah kota melalui Dinas Sosial Kota Malang *gitu* ya mengajukan program desaku menanti yang akhirnya kepada pemerintah melalui Kementerian Sosial” (Wawancara pada tanggal 16 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Berikut merupakan dokumentasi peresmian Program Desaku Menanti di Kota Malang:



**Gambar 13. Peresmian Program Desaku Menanti Kota Malang**

Sumber: Dokumentasi Dinas Sosial Kota Malang, 2016

Program Desaku Menanti merupakan *pilot project* yang telah diresmikan dan hanya ada 5 di seluruh Indonesia yaitu Kabupaten Parusuan, Kota Malang, Yogyakarta, Padang, dan Janeponto (Sulawesi Selatan). Program ini merupakan konsep sebuah Desa yang dibangun untuk merelokasi gelandangan dan pengemis, serta mengembangkan potensi yang



dimiliki sehingga dapat memutus mata rata pergelandangan dan pengemisan.

Oleh sebab itu, penerima program tersebut dibatasi hanya sebanyak 40 KK.

Hal tersebut sesuai degan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas

Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“memang Program Desaku Menanti itu *kan pilot project* dalam arti *pilot project*.. Memang pada awalnya Desaku Menanti itu cuma ada 5 provinsi se Indonesia. Nah, kebetulan di Jawa Timur hanya ada 2 yaitu di Pasuruan di daerah Winongan sama di Malang di kotanya... Dalam arti 40 KK itu adalah *ee* yang memang kita jadikan sebagai *sampling* untuk program Desaku Menanti itu sendiri *gitu*” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dinas Sosial Kota Malang bekerjasama dengan *stakeholder* baik dari pihak

swasta maupun masyarakat seperti: Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS)

Insan Sejahtera, Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK), dan Pekerja Sosial

Masyarakat (PSM) dalam melakukan penjaring untuk menentukan 40 KK

calon penerima Program Desaku Menanti dengan memperhatikan kriteria.

Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerjaan Sosial

Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“*eee*, lebih banyak kepada *stakeholdernya* Dinas Sosial itu sendiri. Baik itu PSM, TKSK, ataupun ada beberapa itu dr LSM, dari pengaduan masyarakat sendiri.. Kalau untuk masalah kriterianya memang dulu yang menjadi poin *ee* yang diprioritaskan adalah gelandangan dan pengemis *gitu*. Adapun beberapa diantaranya ada pemulung di situ, ada pengamen dan badut... Dan memang kebanyakan yang kita bawa kesana ya mereka yang memang tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua

Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“*Oh ya* bersama-sama jadi Kementerian ada Dinas Sosial Kota Malang ada LKS ada jadi elemen yang terlibat *gitu*. Kriterianya *kan*



pemerintah pusat memberikan kepercayaan pada pemerintah kota. Jadi dia yang 1 warga Kota Malang kemudian dia memang profesinya itu tadi ya Gelandangan pengemis dan pengamen sesuai dengan apa peraturan daerah nomor 9 tahun 2013 itu ya.” (Wawancara pada tanggal 16 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

40 KK yang telah dipilih kemudian akan menempati rumah yang disediakan di Desaku Menanti. Warga Binaan Desaku Menanti tidak hanya direlokasi ke tempat tinggal baru, namun juga mendapatkan pembinaan, bantuan, serta jaminan hidup selama mengikuti program tersebut. Sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerjaan Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Mereka sebelum menempati rumah yang baru kita kasih pelatihan dan pembinaan-pembinaan, baru setelah itu mereka datang kesana, menempati rumah baru. Setelah itu kita beri bantuan jaminan sosial berupa ada jaminan hidup, kita kasih uang tiap harinya 100 ribu.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Warga Binaan Sosial (WBS) Desaku Menanti diberikan beberapa bantuan untuk memenuhi kebutuhan hidup maupun untuk merintis usaha. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“itu kan ada 40 keluarga ya Nah itu di sana itu dibuatkan rumah jadi dibuatkan rumah dibina untuk membuat usaha jadi supaya tidak kembali ke jalan mungkin. Ya dananya itu *kan* besar *banget* untuk apa buat rumah. jadi dibuatkan rumah satu kampung” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Upaya Rehabilitatif melalui Program Desaku Menanti, WBS dibina dan diberikan modal untuk mendirikan usaha yang biasa disebut dengan UEP (Usaha Ekonomi Produktif). Usaha tersebut dikembangkan bersama dan difasilitasi di sebuah bengkel kerja yang disediakan di Desaku Menanti.

Produk yang telah jadi akan dipasarkan, sehingga dapat menjadi pemasukan untuk WBS. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Baru setelah itu kita kasih bantuan juga namanya UEP (Usaha Ekonomi Produktif). Disitu mereka akan kita kasih bantuan modal dirupakan dalam bentuk usaha, dengan begitu mereka bisa berjualan. Baru setelah itu kita masih kembangkan lagi disitu, kita buat semacam bengkel kerja dimana disitu seperti *home industry* ya yang kita bantu juga untuk mengelola disana, supaya mereka bisa produksi, bisa kita pasarkan, bisa nambah *incomenya* mereka yang disanaa.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “di desaku menanti itu juga ada Gelandangan dan pengemis kan juga di sana Mbak yang masih potensial jadi dibuatkan rumah di kampung topeng *tuh kan* ya itu juga dikasih keterampilan buat buat *kayak* keripik pisang peyek dan lain-lain” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Berikut merupakan dokumentasi pelatihan UEP (Usaha Ekonomi Produktif) WBS Desaku Menanti Kota Malang:



**Gambar 14. Kegiatan Pelatihan EUP (Ekonomi Usaha Produktif)**

Sumber: Dokumentasi Dinas Sosial Kota Malang, 2016

Desaku Menanti tidak hanya berfungsi sebagai tempat relokasi bagi gelandangan dan pengemis. WBS yang menempati rumah di Desaku Menanti justru dibina sesuai dengan keahlian yang dimiliki, sehingga dapat meningkatkan taraf hidupnya tanpa mengemis di jalan. Selain itu WBS dibina agar mentalnya dapat berubah sedikit demi sedikit. Dinas Sosial Kota Malang sebelumnya telah melakukan perjanjian dengan 40 KK yang akan menempati Desaku Menanti untuk tidak lagi turun ke jalan (mengemis), apabila melanggar maka yang bersangkutan harus mengundurkan diri dari program tersebut. Pada tahun pertama Program Desaku Menanti, terdapat 1 KK yang harus keluar karena melanggar perjanjian tersebut. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerjaan Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi ketika mereka memang *ee* diberikan peringatan seperti itu sekali dua kali tapi ternyata mereka masih tetap turun dan ketahuan sama kita maka akan kita *close* dan kita keluarkan dari sana... Mengundurkan diri karena memang sudah ada apa namanya perjanjian dan mereka terus melanggar. Setelah itu kami minta untuk mengundurkan diri atau kalau *nggak* ya sudah terpaksa kami yang harus mengeluarkan, itu ada.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Penyebab salah seorang WBS tidak bertahan lama adalah lingkungan yang masih baru dan termasuk daerah pelosok, sehingga usaha yang dibangun kurang berjalan. Oleh karena itu, Dinas Sosial Kota Malang berinisiatif melakukan pengembangan Desaku Menanti di Kota Malang sebagai tempat wisata bertema Topeng Malangan yang akan dikelola oleh WBS. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerjaan Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kita bahkan ada pengembangan e desa wisata yang mungkin *sampean* pernah *denger* Kampung Topeng *toh*, disana juga ada *outbond* seperti itu. Itu itu untuk inovasi atau pengembangan dari Program Desaku Menanti itu... Itu adalah inovasi dari Dinas Sosial Kota Malang sendiri untuk ya mengembangkan sekaligus menindaklanjuti adanya Program Desaku Menanti itu. Dari Kementerian mereka *cuma* dikasih rumah *aja*, kemudian ada bantuan UEP, itu *aja*. Tapi di Kota Malang, kita masih terus mulai tahun 2015 sampai sekarang kita tetap damping mereka sampai bisa mandiri.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat dengan pernyataan Ibu Suharti selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi intinya sebenarnya itu bukan kampung topengnya dibutuhkan gepeng bertempat tinggal di sana kalau di sana *nggak* ada kegiatan *kan mati* mbak *kayak* orang dibuang gitu aja makanya Kepala Dinas punya inisiatif Gimana caranya orang-orang *kerasan* di sana akhirnya pembinaan pembinaan jadi pengunjung suka *biar nggk* bosan... ya warganya yang Gelandangan dan pengemisnya biar mereka bisa mandiri secara otomatis kalau di sana kan ada wisata otomatis bisa usaha Mbak ada yang jual keripik ada lamtari, ada rempeyek, ada bakso.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti).

Dan diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“ya alhamdulillah sekarang sudah apa ada tempat rekreasinya. jadi ada pemasukan dari parkir kemudian karcis masuk nya itu kan ada semacam souvenir nya yang kayak keripik 5 ribuan itu jadi ya alhamdulillah lah sekarang sudah bisa jalan.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).



Berikut dokumentasi kondisi Desaku Menanti sebelum dan setelah dikembangkan menjadi tempat wisata:



**Gambar 15. Kondisi Awal Desaku Menanti Kota Malang**  
Sumber: Dokumentasi Dinas Sosial Kota Malang, 2016



**Gambar 16. Kondisi Desaku Menanti sebagai Kampung Wisata Topeng Malangan**

Sumber: Dokumentasi Penulis, 2018

Program Desaku Menanti di Kota Malang, saat ini hanya bisa dimanfaatkan oleh 40 KK terpilih sementara untuk gelandangan dan pengemis yang bukan penerima manfaat, Dinas Sosial Kota Malang tetap melakukan pelatihan-pelatihan serta bantuan dan jaminan sosial lainnya. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerjaan Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“untuk yang lainnya saat ini yang tidak bisa masuk ke program desaku menanti ya kita berikan program kegiatan yang lain misalnya seperti pelatihan keterampilan atau Bentuk bantuan dan perlindungan sosial. bisa misalnya kita berikan jaminan sosial berupa itu tadi ya kita ikut

kan apa namanya *kayak* jaminan kesehatan jadi *kayak* BPJS yang PBI yang dibiayai oleh pemerintah. ada misalnya kita kasih *kayak* beras rasda (beras daerah) atau BPNT (Bantuan Pangan Non Tunai). ya seperti itu bantuan kita.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dinas Sosial tetap mengupayakan rehabilitasi bagi gelandangan dan pengemis yang bukan penerima manfaat dari Program Desaku Menanti. Pelatihan dan pembinaan tetap dilakukan melalui penyaluran pada UPT provinsi. Selain itu, Dinas Sosial Kota Malang mengupayakan Program Desaku Menanti menjadi *pilot project* yang berhasil, sehingga dapat memberikan peluang untuk melanjutkan program serupa namun dengan sasaran yang baru. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerjaan Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kita akan membuka peluang untuk warga warga yang lain yang mungkin mereka punya punya indikasi yang sama ya kriteria yang sama dan punya motivasi yang sama untuk berubah ya bisa jadi. makanya seperti yang tadi saya bilang ini memang pilot project *gitu* ya tetapi ketika nanti Pemkot menilai ini bisa berhasil bisa jadi nanti kita pun akan berupaya kalau itu tadi dari Kementrian bisa jadi dari pendanaan APBD kita sendiri pun akan bisa membuat desaku menanti yang baru gitu entah di lokasi yang sama atau dikembangkan di lokasi yang lain gitu.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dari pernyataan tersebut dijelaskan bahwa Dinas Sosial masih berupaya untuk membuat Program Desaku Menanti berhasil, sehingga menjadi program yang berkelanjutan. Namun, banyaknya bantuan dana dan fasilitas yang diberikan kepada WBS Program Desaku Menanti justru menimbulkan dampak ketergantungan terhadap pemerintah. Hal tersebut seperti pernyataan dari Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “*ee* ini memang *gini* saya juga



sempat berpikir mereka terlalu menggantungkan nanti ya *ndak* baik tetapi kita yakin dari 40 itu mesti ada yang bisa mandiri berdiri sendiri *gitu kan ya*” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Dari pernyataan-pernyataan tersebut di atas dapat diketahui bahwa upaya rehabilitatif yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis yaitu melalui proses pembinaan dan pelatihan. Namun, setelah proses pemulangan tidak ada jaminan bahwa yang bersangkutan tidak kembali ke jalanan. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya sistem kontrol. Saat ini Dinas Sosial Kota Malang terus berupaya merehabilitasi gelandangan dan pengemis melalui Program Desaku Menanti, namun sasarannya hanya untuk 40 KK yang sebelumnya telah menjali proses seleksi.

#### **d. Menjalin Kerjasama dengan Aktor lain**

##### **1) Peran Sektor Swasta**

Dinas Sosial Kota Malang dalam melakukan penanganan gelandangan dan pengemis belum melibatkan peran swasta atau dunia usaha. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “dari swasta kita LSM LSM yang menangani aja ada KJKJT iya *toh*, trus ada griya baca” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). dan diperkuat oleh pernyataan Ibu Putri selaku Pekerjaan Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“ya memang yang banyak terlibat ya dari Dinas Sosial itu sendiri ya karena memang itu ya anunya Dinas Sosial ya. eee, lebih banyak kepada stakeholdernya Dinas Sosial itu sendiri. Baik itu PSM, TKSK, ataupun ada beberapa itu dr LSM, dari pengaduan masyarakat sendiri” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Selain itu diperjelas oleh pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru: “*ndak* ada mbk.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini. Berdasarkan pernyataan tersebut, peran swasta tidak dilibatkan dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Sektor swasta tetap terlibat namun pada penanganan 24 PMKS lainnya. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Suharti selaku TKSK Kecamatan Kedungkandang, sebagai berikut:

“kalau bentuk kerjasamanya contoh *kayak* sembako *gitu kan* saya *kan* cari sendiri Mbak sudah tidak ada keterlibatan dari dinas cuma kita *ngasih* informasi *aja*. ya *macem-macem* Mbak kadang ada dari temen-temen terdekat juga ada dari *kayak* lembaga-lembaga yang lain *kan kadang* “Mbak punya data apa anak yatim? Mbak punya data ini?”. Kadang kita kerjasama dengan Babinsa sedangkan Di kantor ada program, “*MbakTi*, di kantor ada program ada bantuan rehab rumah sama MCK” Lah terus kita kasih data.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti)

Sementara untuk penanganan gelandangan dan pengemis masih belum ada keterlibatan sektor swasta.

## 2) Peran Masyarakat

Dinas Sosial Kota Malang dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis juga melibatkan peran masyarakat. Salah satu yang berperan besar dalam menangani masalah gelandangan dan

pengemis di Kota Malang adalah Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera. LKS Insan Sejahtera merupakan lembaga yang ditunjuk untuk melakukan pendampingan dalam upaya rehabilitatif melalui Program Desaku Menanti. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“yang cukup berperan disini adalah salah satunya yaitu LKS atau Lembaga Kesejahteraan Sosial yang memang saat itu ditunjuk untuk melakukan pendampingan secara langsung melekat.. ee ibaratnya paling ini ya apa namanya intinya punya peran yang besar gitu ya selain Dinas Sosial maksudnya. Jadi kepanjangan tangan Dinas Sosial itu ya LKS itu sendiri.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat oleh pernyataan Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “dari swasta kita LSM LSM yang menangani” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Seperti yang telah dijelaskan oleh Ibu Putri dan Ibu Pipih bahwa dalam pelaksanaan program tersebut LKS merupakan pihak yang aktif terlibat.

LKS Insan Sejahtera dibentuk ketika Dinas Sosial Kota Malang melakukan pengambilan Program Desaku Menanti dari Kementerian Sosial. LKS Insan Sejahtera dipercayakan mendampingi secara aktif dalam pelaksanaan Program Desaku Menanti di Kota Malang. LKS Insan Sejahtera terlibat bersama dengan Dinas Sosial mulai dari proses penjangkaran hingga pendampingan Warga Binaan Sosial di Desaku Menanti. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku

Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“arti pada saat LKS mutiara insani sebelumnya itu bernama Mutiara Insani dipercaya oleh pemerintah kota pemerintah pusat melalui Kementerian Sosial memegang anggaran 1,9 miliar untuk desaku menanti otomatis kita mulai penjarangan calon warga binaan kita namakan WBS gitu ya yang tinggal di situ sampai sekarang pun kita akan saling mendampingi dengan harapan supaya mereka tidak kembali kejalan menjadi Gelandangan pengemis dan pengamen. kita laksanakan Penjarangan sampai menempatkan mereka walaupun hanya 40KK dengan 188 jiwa” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Seperti yang telah disampaikan oleh Bapak Nunang, dalam proses penjarangan telah didapatkan sebanyak 40 KK calon WBS Desaku Menanti. LKS sempat merasa kesulitan ketika melakukan penjarangan dan seleksi terhadap 40 KK tersebut, karena yang bersangkutan tidak mau direlokasi ke Desaku Menanti dimana kondisi awalnya masih merupakan lahan kosong dan jauh dari pusat kota. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “*wong kita waktu itu cari 40 aja sulit loh... Sopo sing mau mereka itu ditempatkan di tempat yang terisolir seperti itu waktu itu.*” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Pada pelaksanaan Program Desaku Menanti, LKS memiliki fungsi dan tanggungjawab untuk melakukan pendampingan terhadap 40 KK WBS. Pendampingan bertujuan untuk mengubah mindset serta karakter WBS sebagai gelandangan dan pengemis. Selain itu,

pendampingan dilakukan dengan mengasah keterampilan WBS sehingga dapat menjadi pemasukan untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Untuk menunjang kegiatan tersebut, Desaku Menanti di Kota Malang dikembangkan sebagai destinasi wisata yang nantinya akan dikelola oleh WBS berdasarkan pelatihan yang telah diberikan. Para WBS juga dapat menjual produk-produknya sebagai oleh-oleh wisatawan yang berkunjung. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“Jadi di samping pendampingan pendampingan merubah karakter mereka kan gitu ya juga mereka itu butuh apa uang uang tunai gitu lho Ya ya makanya itu pendampingan nya di samping pengembangan destinasi wisata supaya banyak orang-orang di sana itu banyak orang luar itu datang ke sana membeli produk-produknya.” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Seperti yang telah disampaikan oleh Bapak Nunang dalam pernyataannya bahwa WBS juga menjajakan produk-produk hasil kreativitasnya di Desaku Menanti. Selain dijual sebagai oleh-oleh, WBS juga difasilitasi dengan adanya Bazar untuk menampilkan produk-produknya. Berikut dokumentasi kegiatan Bazar WBS di Desaku Menanti:





**Gambar 17. Kegiatan Bazar Warga Binaan Sosial Desaku Menanti Kota Malang**

Sumber: Dokumentasi LKS Insan Sejahtera, 2016

WBS Desaku Menanti tidak hanya mendapat pelatihan pengolahan produk makanan, tetapi juga pelatihan otomotif dan menjahit. Pelatihan dilaksanakan di luar Desaku Menanti dan terkadang di luar kota, sehingga LKS Insan Sejahtera menyalurkan dana jaminan hidup untuk keluarga yang ditinggalkan di rumah. Dana yang diberikan sebesar Rp 25.000,00 per satu kepala dan 1 KK maksimal dihitung sebanyak 4 kepala, sehingga 1 KK mendapatkan total Rp 100.000,-. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“Konsep ini ketika uang sudah kami terima ya kita membuat perencanaan karena bangunan proyek itu dilaksanakan, orang tuanya akan dilatih *life skill*. *Lah* tapi kan akhirnya mereka *nggak kerja toh mbk nggk ngamen nggk mulung* tapi mereka dapat jaminan hidup. Satu anak satu kepala itu Rp25.000 maksimum satu keluarga hanya 4 bapak ibu sama anak dua anak Kalau lebih habis ya apa cara mu, *lak ngunu a yo*.” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Sesuai dengan pernyataan di atas, bahwa jaminan hidup tersebut diberikan sebagai pengganti bahwa anggotanya tidak bekerja karena mengikuti pelatihan.



LKS Insan Sejahtera dalam melaksanakan pendamping Program Desaku Menanti membagi tugas dengan Dinas Sosial Kota Malang yang disusun ke dalam bentuk piket. Setiap hari akan ada petugas piket baik dari LKS maupun Dinas Sosial yang berjaga di lokasi Desaku Menanti. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “Kita menempatkan piket stafnya Dinas Sosial maupun dari LKS itu ada di sana setiap hari.” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera). Penjadwalan piket dibentuk sekaligus untuk melakukan pendampingan dan pemantauan terhadap anak-anak WBS. Pendampingan terhadap anak dimaksudkan untuk memutus mata rantai pengemisan yang telah terjadi di dalam keluarga, sehingga tidak berlanjut pada generasi selanjutnya. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“Iya kemudian ada Pekerja Sosialnya di sana kenapa karena anak-anak perlu Mbak pendampingan itu *nggak* hanya tahun 2 tahun terus *gitu* ya. Jadi kita putus rantai rantai yang selama ini terjadi ikatan orang tua dan anaknya yang mencerminkan bahwa hidup di jalanan itu lebih *gampang kan gitu* ya.” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

LKS Insan Sejahtera melaksanakan monitoring dan evaluasi kepada Kementerian sebagai penggelontor dana. Monitoring dan evaluasi dibuat dalam bentuk laporan yang diserahkan secara rutin sesuai dengan MoU yang telah ditandatangani. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan

Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “Oh iya kita langsung dari Kementerian karena uang itu dari anggaran pusat otomatis monitoring evaluasi laporan itu kita rutin karena sesuai dengan MoUnya kita harus buat laporan.” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera). Selain monitoring dan evaluasi dengan Kementerian Sosial, LKS Insan Sejahtera juga melaksanakan rapat secara rutin dengan Dinas Sosial untuk membahas kendala-kendala dan saran untuk pengembangan Program Desaku Menanti. Sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“jadi Dinas Sosial sendiri juga mengadakan rapat kemudian LKS rapat sendiri terus rapat gabungan itu harus Mbak harus dievaluasi karena apa tim yang ada di sana *kan anu ya oh iki* masalah untuk sarana *flyingfox*. Nah nanti Tim di sana itu melaporkan kepada dinas maupun LKS ayo kita rapat bersama. Bagaimana kalau ini ada paket untuk mengembangkan supaya *flyingfox* kita lebih dikenal menjadi destinasi wisata atau *background* jadi melukis topeng *gitu ya*.” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Sesuai pernyataan di atas bahwa salah satu pengembangan yang dibahas ketika rapat yaitu penambahan wahana *flyingfox* untuk menarik minat pengunjung.

Selama ini LKS Insan Sejahtera hanya terlibat dalam upaya rehabilitatif yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Malang yaitu melalui Program Desaku Menanti, sedangkan dalam upaya preventif dan represif belum ada keterlibatan secara aktif. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan

Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut: “iya iya terus-terus sering saling beriringan tapi mutiara insani atau insan sejahtera ini hanya untuk program desaku menanti. di luar desaku menanti *sek* belum terjangkau.” (Wawancara pada tanggal 19 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “ya memang yang banyak terlibat ya dari Dinas Sosial itu sendiri ya karena memang itu ya *anunya* Dinas Sosial ya.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Selain LKS Insan Sejahtera, Dinas Sosial Kota Malang dalam melakukan penanganan gelandangan dan pengemis juga melibatkan masyarakat yang tergabung ke dalam TKSK (Tenaga Kerja Sosial Kecamatan) dan PSM (Pekerja Sosial Masyarakat). TKSK dan PSM merupakan unsur masyarakat yang dibutuhkan untuk membantu Dinas Sosial. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“tentunya kita tetap butuh seperti PSM, TKSK *gitu*. PSM itu Pekerja Sosial Masyarakat yang membawahi atau membidangi kesejahteraan sosial di lingkup Kelurahan ya tapi bukan kepala seksi nya di kelurahan tetapi Pekerja Sosial masyarakatnya yang seperti voluntir yang memang berada di masyarakat di bawah lingkup Kelurahan. Kalau TKSK itu sama tapi lingkupnya adalah Kecamatan” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“tenaga kesejahteraan sosial Kecamatan jadi panjang tangannya dari dinas sosial ya mbak dari Kecamatan Lowokwaru. Jadi kami TKSK itu menangani 26 PMKS termasuk fakir miskin dan anak terlantar, balita terlantar, Gelandangan, pengemis, disabilitas, dan lain-lain sampai 26 jenis termasuk *trafficking* dan PDGJ kayak gitu mbak.” (Wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Murtini)

TKSK merupakan kordinator PSM yang berjumlah 1 orang setiap kecamatan. TKSK di Kota Malang berjumlah total 5 orang, sementara untuk jumlah PSM terdapat 57 orang yang disesuaikan dengan jumlah keluarahan. TKSK tidak dapat berjalan sendiri tanpa bantuan dari PSM di setiap kelurahan, karena lingkup kecamatan tidak dapat dijangkau hanya dengan 1 orang. Sesuai dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “karena *ndak* mungkin 1 orang nanganin semua. Seperti saya di kecamatan *ndak* bisa sendiri kalau *nggak* ada laporan dari PSM PSM itu.” (Wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Murtini). TKSK direkrut dari masyarakat yang dulunya bergabung menjadi PSM. Hal tersebut dikarenakan untuk mempermudah penanganan, karena PSM memiliki jiwa sosial yang sebelumnya pernah membidangi kesejahteraan sosial masyarakat di lingkup kelurahan. Seperti pernyataan Ibu Suharti selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, sebagai berikut:

“TKSK itu *kan* Tenaga Kerja Sosial Kecamatan yang dibentuk mulai tahun 2009 itu diambil dari unsur PSM... Ya jelas *nggak* bisa karena dia *kan* tidak mengerti ini *kan* apa kesejahteraan sosial itu apa *kan* *nggak* ngerti padahal *kan* kita harus mendampingi PMKS nantinya.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti).

Dan diperkuat oleh pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “dulu itu memang syaratnya S1 Mbak terus kemudian yang memiliki latar belakang sosial bisa dari karang taruna atau PSM kita itu kan relawan Mbak Nah kalau nggak punya jiwa sosial sulit jadi tksk” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Keterlibatan TKSK serta PSM dalam penanganan gelandangan dan pengemis yaitu berupa pendataan atau verifikasi data PMKS yang akan dipilih sebagai penerima bantuan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “Iya iya, karena PSM dan TKSK itu *stakeholdernya* kita. Jadi misalnya kita ada pendataan atau verifikasi validasi program bantuan itu biasanya PSM dan TKSK” (wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Pernyataan tersebut diperkuat oleh pernyataan Ibu Suharti, sebagai berikut: “tugas TKSK dan PSM itu cuma menyiapkan data. Data BDT, data warga miskin, data gelandangan, data pengemis, terus data lansia, data lansia terlantar, bayi terlantar kayak gitu.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti). Berdasarkan pernyataan di atas, disebutkan bahwa peran TKSK dan PSM adalah dengan melakukan pendataan terhadap PMKS salah satu yaitu data gelandangan dan pengemis.

Pendataan yang dilakukan oleh TKSK dan PSM melibatkan peran pejabat di lingkungan masyarakat yaitu RT dan RW. Pada saat

pendataan, TKSK membawa data acuan yang berasal dari BPS untuk kemudian di verifikasi oleh RT dan RW. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Suharti selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, sebagai berikut:

“sudah ada datanya jadi data dari BPS itu yang kita *buat* acuan terus kita turun kelapangan setelah kita dapat Bimtek dulu dari dinas lalu kita turun kita izin ke Kecamatan dulu saya *terus* ke kelurahan Baru ke RW nanti RW *manggil* RT sudah ada nama-namanya.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti).

Dari pernyataan tersebut telah disebutkan bahwa pada saat verifikasi data menggunakan acuan data dari BPS, terkadang TKSK memperoleh data-data yang baru di lapangan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Suharti selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, sebagai berikut: “Jadi kita validasi, tidak menutup kemungkinan ada juga data baru kalau yang *anu* ya kita ini, kalau yang belum ya kita masukkan.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti). Dan diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“iya gitu. kalau yang *koyok* kami pegang itu seperti bantuan untuk keluarga miskin jadi bantuan-bantuan itu ada karena sekarang lagi apa ya bantuan itu banyak banget jadi biar tepat sasaran jadi ya data itu. *malah* sekarang *ngisi* yang buat *online* itu. tsk juga terlibat di situ PSM juga terlibat di situ. jadi yang validasi itu PSM yang ngentri itu faskel.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Data yang diperoleh TKSK tidak hanya terkait gelandangan dan pengemis, karena TKSK juga terlibat dalam penanganan 26 PMKS.



Pendataan dilakukan sesuai dengan program yang akan dilakukan, sehingga dapat sesuai sasaran. Data-data yang telah diperoleh akan diberikan kepada Dinas Sosial sebagai acuan dalam menjalankan program. Selain itu, data tersebut dapat berfungsi sebagai sistem kontrol. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“ya, sistem kontrolnya yaitu sistem sistem seleksi itu tadi *gitu*. Jadi kalau misalnya kita ada pelatihan dan keterampilan *gitu* ya kita misalnya ada sekitar 30 orang yang kita akan berikan pelatihan tapi biasanya dari PSM itu pasti ada data lebih dari 30 kita di sini yang akan melakukan seleksi.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Adanya sistem seleksi yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang tetap melibatkan peran TKSK dan PSM, karena TKSK dan PSM lebih mengetahui kondisi PMKS yaitu pada saat verifikasi data. Seperti pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“tapi proses penyeleksian itu tetap dibantu oleh PSM itu tadi misalnya kayak kita punya data BDT *gitu* ya (Basis Data Terpadu) *gitu* ya, eh ternyata dari basis data terpadu itu tadi ada 50 orang sedangkan kita tadi keperluannya hanya 30 jadi nanti PSM juga akan membantu proses seleksi yang 50 itu tadi Menjadi 30 mana yang sesuai jadi sistemnya seperti itu.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Pada upaya penanganan gelandangan dan pengemis TKSK dan PSM tidak hanya bertugas mengumpulkan data, tetapi juga terlibat dalam beberapa kegiatan mulai dari penjangkaran hingga melakukan pendampingan. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Suharti selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kecamatan Kedungkandang

Kota Malang, sebagai berikut: “ya awal kami mengikuti Penjaringan, kita *assessment*, kita kelompokkan, nanti kalau ada pelatihan kita ikutkan pelatihan, terus kita dampingi.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti). Namun dalam proses Razia, terkadang TKSK Bersama tim menemukan kesulitan karena sasaran yang dituju telah mengetahui sebelumnya, sehingga melarikan diri. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“gepeng itu *gini* Mbak kita mulai dari identifikasi dan pendampingan *gitu*. pembinaan Mbak jadi gepeng itu sebenarnya ada pembinaan. iya. kami ikut TRC (tim reaksi cepat). Jadi kalau razia itu memang sudah ada tim tapi biasanya *gini* Mbak jadi anak-anak jalanan Gelandangan dan pengemis itu sudah ada pelindung yang namanya Papa Tedjo itu, jadi *agak* sulit.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Setiap TKSK memiliki cara yang berbeda sesuai dengan strategi yang digunakan oleh masing-masing TKSK. Pendampingan dilakukan agar yang bersangkutan dapat dikontrol dan dipastikan tidak kembali ke jalan. TKSK Kecamatan Kedungkandang menggunakan sistem pendampingan dengan cara dilibatkan pada usaha orang lain. Cara tersebut dianggap lebih efektif sehingga yang bersangkutan dapat lebih mandiri. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Suharti selaku Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) Kecamatan Kedungkandang Kota Malang, sebagai berikut:

“kalau di sini saya *titipkan*. Jadi seumpama dia ikut otomotif *tak titipkan* temen yang ada usaha itu. Tapi rata-rata kalau di sini setelah dia bisa mandiri *kan* harapannya dia buka bengkel sendiri tapi *nggak* dia malah ke Jakarta di sana dia bekerjanya beda

Mbak, awalnya dia dulu ikut pasang pasang galvalum. Tapi Alhamdulillah sekarang sudah banyak yang jadi apa mandor.” (Wawancara pada tanggal 26 April 2018 di Rumah Ibu Suharti).

Berdasarkan pernyataan tersebut di atas, bahwa pendampingan dengan metode mengikutsertakan gelandangan dan pengemis bersama kerabat pengusaha menjadi pilihan yang dirasa lebih berdampak. Sementara itu penanganan yang dirasa berhasil di Kecamatan Lowokwaru yaitu adanya pembentukan dan pembinaan sebuah grup band beranggotakan eks pengemis. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “kalau yang berhasil itu ya yang bentuk grup band itu Mbak karena sudah manggung manggung sementara kalau yang lain itu belum.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

TKSK dalam menjalankan peranannya tetap melakukan monitoring dan evaluasi salah satunya dalam bentuk rapat. Rapat koordinasi yang dilakukan bersama oleh kelima TKSK dapat melalui grup chat di media sosial, namun dalam kondisi mendesak maka dilakukan pertemuan secara langsung. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut: “Iya kumpul berlima Jadi kalau mendesak, misal *nggak* bisa di *anu* di grup ya jadi harus ketemu.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini). Selain rapat koordinasi tersebut, TKSK juga melakukan rapat evaluasi Bersama dengan Dinas Sosial Kota Malang

selama 6 bulan sekali. Sesuai dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“Oh iya Mbak 6 bulan sekali. jadi gini konsepnya kita kan juga ada laporan Jadi kami ini TKSK selalu membuat laporan 4 bulan sekali. jadi kegiatan di wilayah itu dievaluasi kegiatannya apa saja harus ada bukti Mbak Jadi *kayak* foto Misal tanggal ini kegiatan ini, terus yang dilibatkan siapa yang diundang siapa saja, terus materi, terus langkah pemecahan masalahnya gimana, Terus yang mengetahui pak camat nama Kepala Dinas Sosial. selalu kirim ke dinas sosial jadi ya ada evaluasi Mbak. misalnya *kayak* ada berita di medsos terkait PMKS yang 26 itu nah dilihat dari wilayah mana yaitu yang dihubungi oleh dinas sosial. " *tolong suruh ini gimana?* ” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Peran masyarakat dalam mengatasi masalah gelandangan dan pengemis tidak hanya berasal dari TKSK maupun PSM melainkan juga dari masyarakat umum. Hal tersebut terutama ditunjukkan oleh masyarakat sekitar desaku menanti. Desaku Menanti merupakan tempat relokasi bagi gelandangan dan pengemis yang juga merupakan program rehabilitasi dari Kementerian Sosial. Keterlibatan masyarakat yaitu sebagai tukang bangunan pada saat proses pembangunan rumah di desaku menanti. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“*he.em jadi gini mereka kan tahu ya bahwa disitu akan dibangun suatu proyek kita menggunakan kearifan lokal beberapa tukang bangunannya, kuli, pekerja-pekerjanya kita ambil dari sekitar situ. Hampir hampir semua kayaknya tukang bangunan pekerja proyek adalah warga di sekitar Desaku Menanti.*” (Wawancara pada tanggal 16 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Keterlibatan masyarakat tersebut menjadi salah satu langkah untuk memberdayakan masyarakat sekitar.

## **2. Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Upaya Penanganan Masalah Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang.**

### **a. Faktor Internal**

Proses penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang tidak terlepas dari adanya beberapa faktor yang mempengaruhi yang bersumber dari internal Dinas Sosial Kota Malang. Salah satunya yaitu tidak tersedianya acuan yang dapat digunakan sebagai tolak ukur keberhasilan program dari Dinas Sosial Kota Malang. Keberhasilan dalam penanganan gelandangan dan pengemis tidak dapat dilihat hanya berdasarkan berkurang atau bertambahnya jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Malang. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kita *nggak* bisa *Dek* menilai keberhasilan kita itu dengan berkurangnya cuma sekedar menilai dari berkurangnya jumlah pengemis *nggak* bisa gitu. Karena berkurangnya jumlah pengemis bisa jadi mereka itu benar-benar sudah keluar, keluar dari aktivitas itu atau bisa jadi juga mereka itu pergi berpindah ke tempat yang lain *gitu*. Terus banyaknya PMKS pengemis dan gelandangan itu kalau berdasarkan fluktuasinya itu belum tentu karena kita tidak berhasil tetapi bisa jadi karena ada penambahan orang yang yang sebelumnya mungkin yang tidak mengemis menjadi pengemis. Jadi keberhasilan kita itu *nggak* bisa dinilai hanya dari aspek bertambah atau berkurangnya.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).



Selain itu, kondisi tersebut dianggap sebagai hal yang wajar karena seluruh sasaran yang ditangani adalah manusia, sementara untuk mengubah *mindset* dan perilaku manusia merupakan hal yang sulit. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kalau untuk apa namanya keberhasilan ya itu tadi saya tetap kembali lagi kepada ini ya pembangunan atau perubahan mental manusia itu *nggak* mesti mulus *nggak* mesti apa namanya *ee* bisa berlangsung cepat seperti renovasi infrastruktur ya. sehingga kita kadang bisa menilai bahwa kita berhasil *gitu* apa namanya rehabilitatif kita dengan dengan kita melihat *Oh* orang itu yang yang dulunya di jalan menjadi tidak lagi di jalan atau *Oh* dulunya orang itu 1 hari atau seminggu misalnya setiap hari ke jalan sekarang sudah mungkin *cuma* Sabtu dan Minggu *aja gitu* di jalan kadang kita melihatnya seperti itu.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat dengan pernyataan Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kalau gelandang pengemis itu yang dilihat kalau menurut berhasil *nggak* nya kalau saya, dulu *nggak* pernah mandi mau mandi itu *udah* bagus, dulu *nggak* pernah *salim* (cium tangan) mau *salim* itu *udah* bagus, dulu yang terus-terusan di jalan terus mau mengurangi jam terbangnya di jalan itu *udah* bagus, *mindset* nya *udah* bagus mau beribadah itu itu *dah* bagus baru lain-lain.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dinas Sosial Kota Malang tetap berupaya melakukan penilaian berdasarkan perilaku gelandangan dan pengemis yang telah mendapatkan pembinaan melalui upaya rehabilitatif.

Desaku Menanti menjadi program yang dianggap berhasil dalam upaya rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis. Adanya program tersebut, Dinas Sosial mampu merelokasi sebanyak 40 KK gelandangan



dan pengemis di Kota Malang untuk kemudian dilakukan pembinaan sehingga yang bersangkutan mampu hidup mandiri tanpa kembali ke jalanan. Hal tersebut kemudian dinilai sebagai suatu keberhasilan oleh Dinas Sosial dalam melakukan penanganan gelandangan dan pengemis. Sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “Kalau dibilang warga Kota Malang itu yang 40 KK di atas itu sudah berhasil bagi kami karena biasanya di jalan sekarang sudah *ndak* pernah ke jalan itu kan sudah keberhasilan.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Keberhasilan tersebut ditunjang dengan adanya inovasi dari Dinas Sosial Kota Malang untuk mengembangkan Desaku Menanti menjadi objek wisata, sehingga WBS dapat lebih produktif secara ekonomi yaitu melalui pengelolaan wisata. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“karena kita terus berupaya untuk mengevaluasi kemudian *upgrade* mungkin dengan inovasi-inovasi *gitu* ya misalnya kayak Desaku Menanti itu. Kalau menurut Kementerian mereka ya cuma dikasih rumah ditinggali, direhabilitasi. Tetapi *kan* kita sekarang *kan* bisa sampai mengembangkan. Jadi *gimana* caranya supaya roda perekonomian mereka itu bisa berputar meskipun mereka *nggak* harus keluar dari daerah itu *gitu*.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Sehingga melalui inovasi-inovasi tersebut WBS di Desaku Menanti Kota Malang tidak sekedar direhabilitasi, namun juga dilatih dan dikembangkan agar mampu meningkatkan taraf hidupnya. Kondisi lain terkait Desaku Menanti yaitu masalah kepemilikan tanah. Tanah

yang digunakan untuk membangun Desaku Menanti di Kota Malang merupakan tanah milik Pemerintah Kota. Status rumah yang saat ini ditempati oleh WBS yaitu pinjam pakai, sehingga apabila sewaktu-waktu tanah tersebut akan digunakan oleh Pemerintah Kota Malang maka WBS harus meninggalkan lokasi tersebut. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“kalau di kota Malang karena memang itu tanahnya adalah tanah milik pemerintah ya jadi kita *nggak* bisa hak milik jadi kita sistemnya seperti pinjam pakai atau hak guna bangunan *aja* tapi kita *nggak* berhak memiliki tanah karena itu tanahnya adalah dimiliki oleh Pemkot. Jadi sewaktu-waktu oleh Pemkot itu dibutuhkan pasti harus kita kembalikan karena itu *kan* tanahnya bukan tanah yang sekedar dihibahkan jadi *nggak* bisa.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Kondisi tersebut menjadi tantangan bagi Dinas Sosial untuk terus melakukan evaluasi, sehingga Program Desaku Menanti dapat berkelanjutan.

Faktor internal lain dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Malang yaitu terbatasnya penyediaan kuota dalam pelaksanaan program. Kondisi tersebut menyebabkan program yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Malang tidak dapat merata ke seluruh gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Malang. Penerima manfaat dari program disesuaikan dengan anggaran yang telah ditetapkan, sehingga tidak dapat menjangkau seluruh gelandangan dan

pengemis di Kota Malang. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“jadi karena sistem-sistem di dalam apa namanya pemrograman yang punya keterbatasan ya baik itu misalnya kita punya program dari Dinas Sosial punya program tapi ternyata misalnya anggarannya terbatas di situ ada 1000 gelandangan pengemis tapi kita cuma bisa menyelesaikan 100 itu menjadi kelemahan.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Selain adanya keterbatasan kuota, faktor internal yang mempengaruhi yaitu minimnya jumlah SDM (Sumber Daya Manusia) atau tenaga kerja yang dimiliki Dinas Sosial Kota Malang. Jumlah SDM tidak sebanding dengan jumlah gelandangan dan pengemis yang akan ditangani, sehingga sedikit kesulitan. Oleh sebab itu, Dinas Sosial Kota Malang berupaya untuk menjalin kemitraan dengan *stakeholder* dari berbagai unsur sehingga seluruh program yang telah dirancang dapat dilaksanakan dengan baik. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Kemudian SDM karena SDM kita sangat terbatas. Pemerintah itu *cuma* ini (sambil menunjuk pegawai Dinas Sosial lainnya) *seglutekan* ini aja, *cuma* berapa orang. Sedangkan masyarakat di luar sebanyak itu, kemudian PMKSnya kita sebanyak itu...yaitu jadi kita berusaha untuk menyelesaikan mencari solusi dengan cara kita bermitra kita mempunyai *stakeholder* kita melibatkan baik banyak unsur baik itu di masyarakat maupun lembaga-lembaga ya itu cara mengatasinya. Meskipun ya ya itu tadi kembali lagi kurangnya SDM di sini atau kita bermitra dengan yang lain tentu saja juga pasti masih ada kelemahannya tapi yaitu upaya yang kita lakukan.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Faktor internal lain yang berpengaruh yaitu kedudukan TKSK yang tidak memiliki badan hukum menjadikan perannya kurang maksimal.

Karena kondisi tersebut, TKSK justru diremehkan oleh para gelandangan dan pengemis yang akan ditangani. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TKSK Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“sulit mbk. Kami itu lho begitu anu, kami ini lho siapa? Jadi kalau sendiri nggak bisa, harus menggandeng yang istilahnya tamenglah. Kalau TKSK sendiri ndak anu, mesti gitu *"kamu itu siapa?"*. saya sampai gini loh Seharusnya kan kita yang ngasih penyuluhan ke dia Lah kok malah dia yang ngasih penyuluhan ke kita.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Kondisi tersebut di atas menjadi beberapa faktor internal yang terjadi dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Malang.

#### **b. Faktor Eksternal**

Penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang tidak terlepas dengan adanya faktor yang timbul diluar kendali organisasi. Faktor eksternal yang mempengaruhi upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Malang timbul dari lingkungan, masyarakat, bahkan sasaran yaitu gelandangan dan pengemis. Gelandangan dan pengemis di Kota Malang tidak hanya warga asli Kota Malang melainkan urban yang berasal dari luar daerah. Dinas Sosial Kota Malang tidak dapat mengukur keberhasilan upaya penanganan berdasarkan jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Malang karena jumlah tersebut cenderung bertambah meskipun beberapa telah

direlokasi ke tempat baru. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“Karena *gini*, banyak juga dari mereka sebenarnya bukan warga Kota Malang jadi urban yaa. Kota kita itu pusat urban jadi banyak orang-orang dari wilayah-wilayah yang lain itu datang ke Kota Malang dengan alasan karena memang di Malang itu dianggap orang-orangnya itu dermawan *gitu*. Tetapi kenyataannya setelah mereka direlokasi tempat mereka itu yang tadi ditinggalkan itu ada yang datengin lagi ada yang nempatin dan itu orang yang berbeda. Maka akan seakan-akan seperti *nggak* ada *nggak* ada berhasilnya *gitu*” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Sifat dermawan masyarakat seringkali disalahgunakan oleh gelandangan dan pengemis, sehingga yang bersangkutan semakin bertahan dengan profesinya.

Kurangnya dukungan dari masyarakat dengan memberikan uang maupun barang menjadi sebuah kelemahan yang menghambat upaya penanganan gelandangan dan pengemis. Tindakan tersebut tidak mempertimbangkan efek jangka panjang yang akan terjadi. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“jadi ya itu kita sudah punya Perda tapi ternyata masyarakat tidak mengindahkan mereka punya perspektif sendiri tapi pola pikir mereka itu mereka hanya berpikir dalam jangka pendek *nggak* dalam jangka panjang *gitu*.” (Wawancara pada tanggal 10 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang)

Faktor lainnya yaitu kurangnya motivasi dari yang bersangkutan untuk mau berubah dan meninggalkan profesi tersebut. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Ibu Putri selaku Pekerja Sosial Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut: “itu juga akan sangat berpengaruh dan

motivasi itu tadi yang ada dalam diri sendiri atau mereka sendiri atau orang-orang itu sendiri ketika mereka tidak mempunyai keinginan atau motivasi untuk berubah.” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang). Pelatihan yang diberikan oleh Dinas Sosial tidak didukung dengan perubahan perilaku dan kebiasaan para gelandangan dan pengemis, karena yang bersangkutan masih *termindset* dengan pekerjaannya sebagai peminta-minta. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Nunang selaku Wakil Ketua Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, sebagai berikut:

“namanya karakter manusia ya sudah *termindset* puluhan tahun mencari rezeki di jalan dengan gampang *kan gitu loh* ya ngamen minta minta pengemis mereka kalau diajari upaya untuk membuat olahan makanan untuk dijual dia pagi-pagi belanja dari bahan baku menjadi bahan setengah jadi kemudian diolah menjadi bahan jadi kemudian dipasarkan mereka itu *nggak* mau.” (Wawancara pada tanggal 16 April 2018 di Kantor LKS Insan Sejahtera).

Dan didukung oleh pernyataan dari Ibu Pipih selaku Sekretaris Dinas Sosial Kota Malang, sebagai berikut:

“faktor penghambatnya kalau bukan udah dikasih pelatihan mereka itu kenapa ya *pengemnya* itu instan *gitu loh*. Dari pelatihan *pengennya* laku langsung ini *nggak* bisa kita harus bahannya kuenya enak murah. Harusnya bisa memasarkan juga dia *mah* duduk harusnya keliling *gitu loh* apa ya *cepat* putus asa *nggak* mau Gigih *gitu loh..*” (Wawancara pada tanggal 12 April 2018 di Kantor Dinas Sosial Kota Malang).

Dan diperkuat dengan pernyataan Ibu Murtini selaku TSKS Kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut:

“dari orangnya sendiri, ndak punya keinginan untuk berubah. Jadi kita yang kerjanya merubah pola-pola itu ndak mudah. Kalau orang dinas bilang “*lho itu harus...*” itu teori mbk, kenyataannya



itu sulit di lapangan. karena apa kadang diidentifikasi itu nggak mau Mbak, kadang lari Mbak. jadi nggak semudah katanya identifikasi itu enak. yo tantangan paling berat yaitu identifikasi. begitu kita turun dari mobil sudah lari jadi yo yang paling berat ya itulah sasarannya itu yang paling paling berat tantangannya.” (wawancara pada tanggal 9 Juni 2018 di rumah Ibu Murtini).

Kondisi tersebut mengakibatkan para gelandangan dan pengemis kembali pada profesinya semula.

## C. Analisis Data

### 1. Peran Dinas Sosial Kota Malang

Menurut Sedarmayanti (2004:38) peran pemerintah dalam konsep *governance* yaitu berdasar pada kegiatan kenegaraan yang juga melibatkan sektor swasta dan masyarakat. Pada upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang, Dinas Sosial melakukan beberapa upaya sesuai dengan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 yaitu upaya preventif, represif, dan rehabilitatif. Ketiga upaya tersebut merupakan usaha yang berkesinambungan.

#### a. Upaya Preventif

Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penanganan Anak Jalanan Gelandangan dan Pengemis, yang dimaksud dengan upaya preventif adalah usaha untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di lingkungan masyarakat. Dinas Sosial Kota Malang melakukan upaya preventif melalui kegiatan penghalauan serta sosialisasi kepada masyarakat Kota Malang. Sosialisasi tersebut

diberikan melalui tokoh-tokoh masyarakat ditingkat RT maupun RW yang bertujuan agar masyarakat menghindari kegiatan pergelandangan dan pengemis. Himbauan yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang juga dilakukan kepada masyarakat yang berpotensi mengalami kerawanan sosial untuk tidak terjerumus pada kegiatan pergelandangan dan pengemis. Kegiatan tersebut dapat terjadi apabila masyarakat tetap memberikan uang maupun barang kepada gelandangan dan pengemis, sehingga kondisi tersebut harus dicegah.

Disisi lain, Dinas Sosial Kota Malang juga melakukan kampanye serta menyebarkan brosur, surat edaran, *banner*, maupun pamflet yang bertujuan untuk menghimbau masyarakat agar tidak memberikan uang maupun barang kepada gelandangan dan pengemis. Hal tersebut dilakukan berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 yang mencantumkan bahwa salah satu peran masyarakat dalam penanganan gelandangan dan pengemis adalah dengan tidak memberikan uang maupun barang di jalanan. Dinas Sosial Kota Malang untuk hal tersebut memanfaatkan media sosial yaitu *facebook* dan *twitter* sebagai salah satu sarana untuk menyebarluaskan himbauan. Himbauan yang telah dilakukan tersebut menjadi salah satu cara Dinas Sosial Kota Malang untuk mencegah bertambahnya jumlah gelandangan dan pengemis. Namun, upaya pemasangan pamflet maupun *banner* tidak bertahan lama karena adanya pengrusakan oleh oknum tertentu yang tidak menginginkan adanya hal tersebut. Setelah adanya upaya pengrusakan

tersebut belum ada upaya tindak lanjut dari Dinas Sosial, sehingga kampanye terkait himbauan memberi uang pada gelandangan dan pengemis dilakukan secara massif.

Berdasarkan hasil di lapangan, Dinas Sosial Kota Malang telah melaksanakan upaya preventif dalam penangan masalah gelandangan dan pengemis yaitu melalui himbauan tidak memberikan barang atau uang di jalanan, namun tidak diikuti dengan adanya partisipasi masyarakat. Hal tersebut dikarenakan masih banyak yang memberikan uang pada gelandangan dan pengemis, sehingga berdampak pada menjamurnya gelandangan dan pengemis karena kedermawanan masyarakat.

#### **b. Upaya Represif**

Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penanganan Anak Jalanan Gelandangan dan Pengemis, upaya represif merupakan keberlanjutan dari upaya preventif yaitu mencegah meluasnya kegiatan pergelandangan dan pengemisan. Pada upaya ini, Dinas Sosial Kota Malang telah melakukan kegiatan penghalauan. Kegiatan penghalauan ditujukan langsung kepada gelandangan dan pengemis yang kedapatan sedang beroperasi di titik-titik strategis. Dinas Sosial Kota Malang hanya memberikan himbauan serta peringatan untuk tidak lagi melakukan kegiatan pergelandangan maupun pengemisan. Namun, pada proses penghalauan tidak ada jaminan bahwa

yang bersangkutan benar-benar meninggalkan profesi tersebut karena beragam reaksi yang ditunjukkan pun berbeda ketika sedang berlangsung penghalauan oleh petugas.

Upaya lain yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang yaitu melalui kegiatan Razia gabungan. Kegiatan razia gabungan dilakukan bersama dengan Satpol PP dan Polres Kota Malang. Pada kegiatan Razia tersebut, Dinas Sosial Kota Malang hanya bertugas mengidentifikasi gelandangan dan pengemis yang telah terjaring. Hal tersebut dikarenakan Dinas Sosial Kota Malang tidak memiliki wewenang untuk melakukan penangkapan kepada gelandangan dan pengemis. Pada proses identifikasi diketahui bahwa ternyata sebagian gelandangan dan pengemis yang berada di Kota Malang merupakan urban dari luar Kota Malang. Berdasarkan hasil identifikasi yang dilakukan oleh petugas, diketahui bahwa Kota Malang memang dipilih sebagai tempat untuk mencari peruntungan karena masyarakatnya yang dermawan. Selain itu, beberapa orang memutuskan menjadi gelandangan dan pengemis dikarenakan adanya jeratan hutang dengan renternir. Hal tersebut menyebabkan Dinas Sosial Kota Malang kesulitan dalam memutus mata rantai pergelandangan dan pengemisan.

Setelah proses identifikasi selesai dilanjutkan dengan kegiatan pembinaan. Dinas Sosial Kota Malang melakukan proses ini untuk mengembalikan fungsi sosial sehingga dapat dikembalikan di lingkungan masyarakat. Namun, setelah proses pembinaan selesai Dinas

Sosial tidak dapat menjamin bahwa yang bersangkutan benar-benar telah mengubah perilakunya, karena hal tersebut bergantung pada keinginan masing-masing individu.

Berdasarkan hasil di lapangan, Dinas Sosial Kota Malang telah melaksanakan upaya represif dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis yaitu melalui kegiatan pemantauan, Razia gabungan, identifikasi, serta pembinaan untuk proses pemulangan. Namun, pada pelaksanaannya terkendala dengan tidak adanya sistem kontrol pada gelandangan dan pengemis yang telah dikembalikan ke lingkungan masyarakat. Hal tersebut dikarenakan jumlah petugas tidak dapat menjangkau seluruh sasaran yang telah ditangani, selain itu lokasi gelandangan dan pengemis yang berpindah-pindah menyebabkan petugas tidak dapat mengontrol secara terus menerus.

### **c. Upaya Rehabilitatif**

Berdasarkan Perda Nomor 9 Tahun 2013 tentang penanganan masalah gelandangan dan pengemis, upaya rehabilitatif meliputi beberapa usaha yang dilakukan untuk memulihkan fungsi sosial gelandangan dan pengemis sebelum dikembalikan kepada keluarga dan masyarakat. Pada upaya ini Dinas Sosial Kota Malang memberikan pelatihan-pelatihan yang dimasukkan sebagai bekal bagi eks gelandangan dan pengemis agar dapat hidup mandiri. Pada proses ini Dinas Sosial Kota Malang hanya berperan sebagai fasilitator, karena

sasaran yang akan menjalani pelatihan dikirim ke UPT milik Provinsi Jatim. Hal tersebut dikarenakan Dinas Sosial Kota Malang belum memiliki UPT sendiri. Namun, setelah mendapatkan pelatihan tidak ada jaminan bahwa yang bersangkutan benar-benar meninggalkan profesinya di jalanan karena tanggungjawab petugas hanya sampai pada pemulangan. Selain itu, tidak ada keterikatan antara Dinas Sosial Kota Malang dengan peserta pelatihan sehingga tidak ada kontrol setelah pemulangan.

Berdasarkan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan dalam penanganan gelandangan dan pengemis yang bertujuan untuk mencegah perluasan. Sehingga upaya rehabilitasi harus dilakukan secara berkala agar dapat dilakukan kontrol kepada sasaran. Atas hal tersebut, Kementerian Sosial melalui Dinas Sosial meresmikan sebuah Program Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis Berbasis Desa yang bernama “Desaku Menanti”. Program tersebut baru diresmikan di 5 provinsi se Indonesia yang salah satunya di Kota Malang. Namun, masing-masing kota memiliki sistem yang berbeda dalam mengelola program tersebut. Program Desaku Menanti memfasilitasi 40 KK yang merupakan warga Kota Malang serta berasal dari latar belakang gelandangan dan pengemis. Penerima manfaat Program Desaku Menanti dalam masa rehabilitasi mendapatkan bantuan



rumah tinggal yang terorganisir dalam satu desa serta bantuan-bantuan ekonomi lainnya.

Program Desaku Menanti merupakan pilot project sebagai bentuk rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis terpadu berbasis desa. Adanya program tersebut memudahkan Dinas Sosial Kota Malang dalam mengontrol WBS karena berada dalam satu desa. WBS mendapatkan bantuan modal usaha untuk mendirikan UEP (Usaha Ekonomi Produktif). Adanya UEP bertujuan untuk melatih kemampuan serta kemandirian WBS, sehingga dapat memutus mata rantai pergelandangan dan pengemisan. Namun, pada awal pelaksanaan terkendala oleh beberapa personal yang secara diam-diam kembali mengemis. Atas hal tersebut maka Dinas Sosial bersama pengelola lainnya mengeluarkan yang bersangkutan dengan syarat mengembalikan seluruh bantuan dana yang telah diberikan karena telah ada perjanjian bermaterai pada awal proses seleksi dan penjaringan. Posisi yang kosong kemudian digantikan dengan penerima manfaat program yang baru dan tetap melalui proses seleksi.

Dinas Sosial Kota Malang melakukan beberapa inovasi dalam mengelola Program Desaku Menanti, diantaranya mengembangkan Desaku Menanti sebagai destinasi wisata yaitu Kampung 1000 Topeng. Inovasi tersebut bertujuan untuk meningkatkan kemandirian WBS secara ekonomi. WBS dalam mengelola wisata tersebut menyediakan beragam makanan maupun buah tangan bagi pengunjung sehingga hasil

penjualan tersebut menjadi pemasukan bagi WBS. Selain itu, penambahan wisata dijadikan sebagai pekerjaan sampingan agar WBS betah tinggal di Desaku Menanti yang lokasi cukup jauh dari pusat kota Malang. Pada pelaksanaan Program Desaku, petugas Dinas Sosial Kota Malang memiliki ruang kerja sendiri sehingga dapat melakukan kontrol di lokasi.

Berdasarkan hasil di lapangan, Dinas Sosial Kota Malang telah melakukan upaya rehabilitatif dalam penanganan masalah gelandangan dan pengemis yaitu melalui penampungan dan pelatihan untuk mengembalikan fungsi sosialnya secara wajar. Namun, setelah proses rehabilitasi selesai tidak ada jaminan bahwa yang bersangkutan benar-benar berhenti menggelandang maupun mengemis. Pada proses rehabilitasi, belum ada usaha penyaluran sehingga eks gelandangan dan pengemis tidak memiliki jaminan pekerjaan pengganti. Disisi lain, upaya rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis melalui Program Desaku Menanti menjadi *pilot project* yang dinilai tepat karena dengan konsep desa lebih mempermudah proses pengontrolan. Namun, banyaknya bantuan ekonomi yang diberikan tidak diimbangi dengan kemauan untuk berubah dan hidup secara mandiri. Sebagai pilot project, program tersebut hanya diperuntukkan bagi 40 KK terpilih.

Berdasarkan hasil di lapangan, dari ketiga upaya yang telah dilakukan maka peran Dinas Sosial Kota Malang yang paling menonjol sejauh ini yaitu upaya rehabilitasi sosial melalui Program Desaku Menanti. Melalui

program tersebut, Dinas Sosial Kota Malang mampu mengontrol perkembangan dari warga binaannya. Meskipun hingga saat ini dalam pelaksanaannya masih terdapat kelemahan dari program tersebut.

#### **d. Menjalin Kerjasama dengan Aktor lain**

##### **1) Peran Swasta**

Menurut Kooiman (dalam Sedarmayanti, 2004:41) dijelaskan bahwa dalam konsep *governance* peran aktor-aktor di luar pemerintah yaitu salah satunya swasta lebih dikedepankan, sehingga terdapat keterbukaan akses untuk melaksanakan tanggungjawab secara bersama-sama. Menurut Sedarmayanti (2004:38) pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti industri pengelolaan perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal. Pada upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis Dinas Sosial Kota Malang tidak melibatkan pihak swasta sebagai *stakeholder*. Hal tersebut tidak sesuai dengan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 telah dijelaskan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis dilaksanakan secara terpadu yang melibatkan dunia usaha. Padahal dengan adanya peran sektor swasta salah satunya dapat menciptakan lapangan pekerjaan baru sehingga dapat menyumbangkan pendapatan bagi gelandangan dan pengemis, sehingga perlahan mampu memutus mata rantai permasalahan sosial tersebut.

## 2) Peran Masyarakat

Menurut Sedarmayanti (2004:38) dalam konsep *governance* dijelaskan bahwa masyarakat memfasilitasi interaksi sosial, budaya, dan politik, menggerakkan kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan politik. Pada pelaksanaan upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis, Dinas Sosial Kota Malang turut melibatkan peran masyarakat. Masyarakat dalam konteks ini berasal dari perorangan maupun kelompok masyarakat. Kelompok masyarakat yang berperan aktif dalam penanganan gelandangan dan pengemis yaitu Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, TKSK (Tenaga Kerja Sosial Kecamatan) dan PSM (Pekerja Sosial Masyarakat).

LKS Insan Sejahtera ditunjuk langsung oleh Kementerian Sosial untuk terlibat secara aktif dalam pengelolaan Program Desaku Menanti yang merupakan program rehabilitasi sosial gelandangan dan pengemis berbasis desa. Peran LKS Insan Sejahtera dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis dimulai dengan proses penjangkaran dan seleksi 40 KK calon penerima manfaat Program Desaku Menanti. Selain itu, LKS Insan Sejahtera bertugas untuk mendistribusikan atau menyalurkan dana bantuan hidup dari Kemensos kepada penerima manfaat program. Pada pelaksanaan Program Desaku Menanti, LKS Insan Sejahtera melakukan pendampingan di lokasi Desaku Menanti bersama dengan Dinas Sosial Kota

Malang. Pendampingan dilakukan secara intensif karena LKS dan Dinas Sosial membentuk tim piket yang berjaga di lokasi sehingga mempermudah pengontrolan.

Peran sektor swasta salah satunya adalah menciptakan pekerjaan sehingga dapat menyumbangkan pendapatan bagi masyarakat. Pada pelaksanaan upaya penanganan gelandangan dan pengemis, peran sektor swasta yaitu memberikan pelatihan usaha serta memfasilitasi kegiatan bazar. Kegiatan tersebut bertujuan untuk melatih WBS agar giat dalam berusaha serta dapat hidup mandiri. LKS Insan Sejahtera dalam menjalankan tanggungjawabnya juga tetap melakukan monitoring dan evaluasi. Hasil tersebut menjadi bentuk laporan dari LKS Insan Sejahtera kepada Kementerian Sosial terkait pemanfaatan dana bantuan, pelatihan, serta kegiatan-kegiatan lainnya. Laporan tersebut telah diserahkan setiap bulannya sesuai dengan perjanjian di MoU.

Sementara itu TKSK dan PSM merupakan *stakeholder* Dinas Sosial Kota Malang yang ikut menangani 26 PKMS dua diantaranya gelandangan dan pengemis. Kedua unsur tersebut berasal dari komponen masyarakat yang memiliki jiwa sosial dan melalui proses rekrutmen. Jiwa sosial tersebut merupakan unsur penting yang wajib dimiliki dalam penanganan gelandangan dan pengemis, sehingga para pekerja sosial dapat melakukannya dengan baik.

TKSK merupakan koordinator PSM yang terlibat aktif dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Kedua unsur tersebut terlibat

penanganan gelandangan dan pengemis mulai dari proses penjaringan, assessment, pelatihan, hingga pendampingan. TKSK melakukan penanganan sesuai dengan wilayah kecamatan masing-masing, namun dengan program atau kegiatan yang sama. Selain itu, TKSK dan PSM berfungsi sebagai bank data bagi Dinas Sosial Kota Malang. Bank data yang dimaksud yaitu adanya proses pendataan serta verifikasi di wilayah masing-masing yang akan disetorkan kepada Dinas Sosial sebagai pegangan dalam melakukan penjaringan. Proses pendataan dan verifikasi data melibatkan peran tokoh di lingkungan masyarakat seperti RT dan RW. Hasil verifikasi data memudahkan petugas Dinas Sosial Kota Malang dalam melakukan penanganan gelandangan dan pengemis.

Peran serta masyarakat sangat berpengaruh pada keberhasilan upaya penanganan gelandangan dan pengemis. Hal tersebut telah diatur dalam Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 bahwa masyarakat dapat berperan serta dalam penanganan gelandangan dan pengemis dengan cara tidak memberikan sesuatu baik berupa uang maupun barang. Atas dasar tersebut, TKSK membantu Dinas Sosial mengkampanyekan gerakan “Stop memberi uang receh” sebagai bentuk partisipasi masyarakat. Namun, upaya tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh masyarakat umum sehingga masih banyak gelandangan maupun pengemis yang berkeliaran di jalanan. Kondisi tersebut bertolak belakang dengan upaya pemerintah untuk memutus mata rantai pergelandangan dan pengemisan. Pemberian uang maupun barang kepada gelandangan dan pengemis dianggap dapat membantu



perekonomian, namun hal tersebut hanya berlangsung dalam jangka pendek. Sementara disisi lain dampak yang terjadi justru menyebabkan para gelandangan dan pengemis semakin bertahan dan menganggap hal tersebut sebagai profesinya.

Berdasarkan hasil di lapangan, masyarakat telah berperan dalam penanganan masalah gelandangan dan pengemis. Hal tersebut sesuai dengan Perda Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 telah dijelaskan bahwa penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan secara terpadu dengan melibatkan elemen masyarakat. Keterlibatan aktif masyarakat dalam penanganan gelandangan dan pengemis berasal dari kelompok masyarakat yaitu LKS Insan Sejahtera, TKSK dan PSM. Namun, kesadaran masyarakat untuk tidak memberikan uang maupun barang kepada gelandangan maupun pengemis masih kurang sehingga berdampak pada bertambahnya jumlah gelandangan dan pengemis itu sendiri.

## **2. Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Upaya Penanganan Masalah Gelandangan dan Pengemis di Kota Malang.**

### **a. Faktor Internal**

Setiap upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Malang tidak terlepas dari adanya faktor-faktor di lingkungan internal. Terdapat beberapa faktor internal Dinas Sosial Kota Malang yang mempengaruhi upaya penanganan gelandangan dan pengemis diantaranya penentuan keberhasilan dari upaya yang telah dilakukan

tidak dapat dinilai secara statistik dan divisualisasikan ke dalam grafik. Hal tersebut dikarenakan Dinas Sosial Kota Malang menentukan keberhasilan upayanya berdasarkan perubahan perilaku yang ditunjukkan oleh sasaran, disisi lain perubahan perilaku tersebut bersifat dinamis karena berbagai faktor di lingkungan.

Faktor internal lainnya yang mempengaruhi upaya penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Malang yaitu adanya Program Desaku Menanti. Program tersebut merupakan inovasi untuk meningkatkan upaya penanganan gelandangan dan pengemis melalui kegiatan rehabilitasi sosial terpadu berbasis desa. Meskipun program tersebut merupakan *pilot project*, namun dirasa lebih berhasil dalam melakukan upaya rehabilitasi. Hal tersebut dikarenakan petugas Dinas Sosial Kota Malang bersama dengan LKS Insan Sejahtera lebih mudah dalam melakukan pendampingan dan pengontrolan, sehingga memudahkan dalam proses pengamatan perubahan perilaku warga binaan. Program Desaku Menanti di Kota Malang sebagai *pilot project* dinilai paling dinamis oleh Kementrian Sosial karena adanya inovasi-inovasi dari Dinas Sosial Kota Malang dalam pengembangan dan pengelolaannya. Namun, kendala yang dihadapi yaitu keberlanjutan dari program tersebut terkait lokasi Desaku Menanti yang merupakan tanah milik pemerintah daerah, sehingga beresiko terhadap pengusuran apabila suatu saat tanah tersebut hendak dipergunakan.

## b. Faktor Eksternal

Selain faktor internal terdapat pula faktor yang berasal dari lingkungan eksternal Dinas Sosial Kota Malang yang mempengaruhi pelaksanaan upaya penanganan gelandangan dan pengemis. Faktor-faktor tersebut diantaranya sebagian dari jumlah total gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Malang merupakan urban yang berasal dari luar kota. Hal tersebut menyebabkan petugas Dinas Sosial terkendala dalam upayanya memutus mata rantai pergelandangan dan pengemisan. Kondisi tersebut merupakan salah satu dampak dari kebiasaan masyarakat memberikan uang maupun barang kepada gelandangan dan pengemis. Kebiasaan masyarakat memberikan sesuatu di jalanan merupakan kedermawanan yang sering disalahgunakan oleh para gelandangan dan pengemis. Hal tersebut yang menjadi salah satu alasan para urban memilih Kota Malang sebagai tujuan mengemis.

Faktor eksternal lain yang mempengaruhi upaya penanganan gelandangan berasal dari sasaran itu sendiri yaitu rendahnya motivasi atau keinginan untuk mengubah *mindset* peminta-minta dan meninggalkan profesi tersebut. Kegiatan pergelandangan dan pengemisan yang telah dijalani selama bertahun-tahun membentuk *mindset* bahwa hal tersebut merupakan sebuah profesi yang mudah dengan hasil yang menguntungkan. Sehingga upaya penanganan yang telah dilakukan baik melalui kegiatan sosialisasi maupun pelatihan tidak

dapat mengubah dengan cepat *mindset* yang telah terbentuk selama bertahun-tahun bahkan puluhan tahun tersebut.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang telah dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Malang bersama dengan *stakeholder* yang berasal dari kelompok masyarakat yaitu Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) Insan Sejahtera, TKSK (Tenaga Kerja Sosial Kecamatan) dan PSM (Pekerja Sosial Masyarakat). Dalam pelaksanaannya Dinas Sosial Kota Malang mengacu pada Perda Kota Malang Nomor 9 tahun 2013 yang membahas mengenai penanganan gelandangan dan pengemis hingga peran serta masyarakat dan dunia usaha.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di lapangan mengenai upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang yang dilihat berdasarkan peran pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat, dari hasil penyajian dan analisis data dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Dinas Sosial Kota Malang bersama dengan TKSK dan PSM telah melakukan upaya preventif melalui kegiatan sosialisasi dan kampanye kepada masyarakat Kota Malang untuk berhenti memberikan uang kepada gelandangan maupun pengemis. Namun, hal tersebut belum mencapai hasil karena tidak diimbangi dengan partisipasi masyarakat;

2. Pada pelaksanaan upaya represif yang dilakukan oleh Dinas Sosial Kota Malang bersama melalui proses penjarangan dan identifikasi, diketahui bahwa sebagian dari jumlah total gelandangan dan pengemis di Kota Malang bukan warga asli yaitu merupakan masyarakat urban dari luar Kota Malang. Permasalahan ekonomi dan kurangnya dukungan dari keluarga terdekat menjadi salah satu alasan sebagian masyarakat menggelandang atau mengemis;
3. Upaya rehabilitasi gelandangan dan pengemis melalui Program Desaku Menanti di Kota Malang menjadi program yang dinilai berhasil karena adanya inovasi dalam pengembangan serta pengelolaannya, sehingga mampu memunculkan perubahan yang dinamis pada pola perilaku warga binaan. Namun, hingga saat ini program tersebut hanya dapat dijangkau 40 KK terpilih karena merupakan *pilot project*. Namun, banyaknya dana bantuan yang diberikan bagi penerima manfaat program tersebut menimbulkan ketergantungan pada pemerintah.
4. Dinas Sosial tidak melibatkan sektor swasta dalam upaya penanganan gelandangan dan pengemis. Padahal sesuai dengan Perda Nomor 9 Tahun 2013 disebutkan bahwa upaya terpadu dilakukan oleh pemerintah dengan melibatkan peran dunia usaha dan masyarakat. Sehingga peran dunia usaha dalam menciptakan lapangan pekerjaan bagi eks gelandangan dan pengemis belum terwujud; dan
5. Dinas Sosial Kota Malang tidak memiliki dokumen atau laporan penilaian yang menggambarkan keberhasilan upaya penanganan gelandangan dan



pengemis secara statistik maupun visualisasinya dalam bentuk grafik, sehingga tidak dapat dibandingkan hasil dalam tahun yang berbeda. Hal tersebut dikarenakan Dinas Sosial hanya menilai berdasarkan pengamatan perubahan perilaku yang terlihat,

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian di atas, terdapat beberapa saran dari peneliti yang dapat digunakan untuk mengoptimalkan upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis di Kota Malang. Saran-saran berikut ini kedepannya diharapkan dapat memutus mata rantai pergelandangan dan pengemisan, adapun diantaranya:

1. Sosialisasi dan kampanye harus dilakukan secara massif dan lebih menyeluruh, sehingga dapat diketahui oleh semua kalangan di masyarakat. Selain itu, kampanye harus dilakukan terus menerus dengan tetap memanfaatkan berbagai media sosial yang sering digunakan. Hal tersebut secara tidak langsung menjadi *reminder* bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam upaya penanganan masalah gelandangan dan pengemis;
2. Dinas Sosial Kota Malang harus memperketat peraturan yaitu melalui kerjasama dengan pemerintah daerah tempat tinggal asal gelandangan dan pengemis tersebut yaitu dengan memberikan peringatan dan tidak mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan. Peringatan dapat diberlakukan kepada gelandangan dan pengemis yang diketahui hanya 1 kali melakukan kegiatan tersebut. Pemerintah Daerah tempat tinggal asal harus

memiliki data terkait pelanggaran yang dilakukan oleh yang bersangkutan, sehingga tidak terjadi manipulasi dari yang bersangkutan. Apabila yang bersangkutan telah 2 kali kedatangan melakukan kegiatan pergelandangan atau pengemis, maka diberi sanksi dengan tidak akan mendapatkan pelayanan administrasi kependudukan selama batas waktu yang ditentukan. Hal tersebut dilakukan untuk menimbulkan efek jera bagi gelandangan dan pengemis, selain itu mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Malang.

3. Program Desaku Menanti di Kota Malang sebaiknya dilanjutkan dengan sasaran yang baru. Sehingga manfaat program tersebut dapat menyeluruh kepada gelandangan dan pengemis lainnya. Disisi lain para warga binaan Desaku Menanti Kota Malang saat ini diberikan kesempatan untuk hidup mandiri sehingga tidak ketergantungan dengan bantuan dari pemerintah saja.
4. Dinas Sosial Kota Malang juga perlu bekerja sama dengan dunia usaha sehingga mampu membuka lapangan pekerjaan baru bagi eks gelandangan dan pengemis. Hal tersebut menjadi salah satu bentuk tindak lanjut dari kegiatan pelatihan yang telah diberikan kepada eks gelandangan dan pengemis, sehingga dapat meninggalkan profesi sebagai peminta-minta.
5. Penilaian keberhasilan kegiatan atau program-program dalam upaya penanganan gelandangan sebaiknya juga disajikan dalam bentuk statistik dan divisualisasikan ke dalam grafik. Selain dinilai berdasarkan pengamatan perilaku, Dinas Sosial juga dapat menyajikannya berupa tren yang sedang berkembang terkait gelandangan dan pengemis di Kota Malang. Hal tersebut

nantinya dapat digunakan sebagai acuan dalam mengevaluasi upaya penanganan gelandangan dan pengemis pada tahun-tahun sebelumnya. Selain itu, adanya grafik tren tersebut dapat memudahkan masyarakat untuk mengetahui upaya yang telah dilakukan Dinas Sosial dalam menangani masalah gelandangan dan pengemis.



## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Maghfur. 2010. Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan – Pengemis (Gepeng). *Jurnal Penelitian*, Vol. 7, No. 2, hal: 1-16.
- Akbar, Musa. 2015. Pelaksanaan Peraturan Daerah Daerah Istimewah Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2014 dalam Penanganan Gelandangan dan Pengemis di Kota Yogyakarta. Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Annisa. 2017. Wisata Kampung Topeng, Program Desaku Menanti Kota Malang [online]. Diakses melalui <https://www.kemsos.go.id/artikel/wisata-kampung-topeng-program-desaku-menanti-kota-malang> pada tanggal 7 Januari 2018.
- Assegaf, Nurhayati Ali. 2015. *Konsep Kesejahteraan dan Problematika Kemiskinan*. Malang: Intrans Publishing.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. 2009. Peta Kepadatan Penduduk di Indonesia [online]. Diakses melalui <http://geospasial.bnpb.go.id/2009/08/27/peta-kepadatan-penduduk-di-indonesia/> pada tanggal 31 Desember 2017.
- Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur. 2017. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Menurut Kabupaten/Kota, 2016 [online]. Diakses melalui <https://jatim.bps.go.id/statictable/2017/10/10/650/penyandang-masalah-kesejahteraan-sosial-menurut-kabupaten-kota-2016.html> pada tanggal 2 Februari 2018.
- Badan Pusat Statistik. 2014. Proyeksi Penduduk Menurut Provinsi, 2010 – 2035 [online]. Diakses melalui <https://www.bps.go.id/statictable/2014/02/18/1274/proyeksi-penduduk-menurut-provinsi-2010---2035.html> pada tanggal 30 Desember 2017.
- Creswell, John W. 2015. *Penelitian Kualitatif & Desain Riset, Memilih di antara Lima Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dinas Sosial Kota Malang. 2016. Seleksi Program Desaku Menanti [online]. Diakses melalui <https://sosial.malangkota.go.id/seleksi-program-desaku-menanti-4/> pada 7 Januari 2018.
- Harahap, Fitri Ramdhani. 2013. Dampak Urbanisasi Bagi Perkembangan Kota di Indonesia. *Jurnal Society*, Vol. I, No. 1, hal: 35-45.
- Harjanto, Totok. 2014. Pengangguran dan Pembangunan Nasional. *Jurnal Ekonomi*, Vol. 2, No. 2: hal. 67 – 77.

- Iqbali, Saptono. 2008. Studi Kasus Gelandangan – Pengemis (Gepeng) di Kecamatan Kubu Kabupaten Karangasem. *Jurnal Piramida*, Vol. 4, No.1, hal: 1-13.
- Ira. 2017. Resahkan Masyarakat, Satpol Jaring Anjal dan Gepeng [online]. Diakses melalui <https://www.malang-post.com/berita/kota-malang/resahkan-masyarakat-satpol-jaring-anjal-dan-gepeng> pada tanggal 8 Februari 2018.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Diakses melalui <https://kbbi.web.id/emis> pada tanggal 2 Februari 2018.
- Kurniawan, Teguh. 2007. Mewujudkan Good Governance di Era Otonomi Daerah: Perspektif UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Diseminarkan dalam The 1<sup>st</sup> Accounting Conference di Fakultas of Economics Universitas Indonesia, Depok. Pada tanggal 7-9 November 2007.
- Laporan Kinerja Tahunan Kota Malang, 2016
- Listyaningsih. 2014. *Administrasi Pembangunan: Pendekatan Konsep dan Implementasi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Muluk, M.R. Khairul. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Nusanto, Baktiawan. 2017. Program Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Di Kabupaten Jember. *Jurnal POLITICO*, Vol. 17 No.2: hal 408-424.
- Pasolong, Harbani. 2013. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
- Kementerian Tenaga Kerja. 2013. Penduduk Usia Kerja Nasional [online]. Diakses melalui [http://pusdatin.kemnaker.go.id/pusdatinaker-kunasional/table\\_puk\\_nas.php](http://pusdatin.kemnaker.go.id/pusdatinaker-kunasional/table_puk_nas.php) pada tanggal 2 Januari 2018.
- Kementerian Tenaga Kerja. 2014. Penduduk Usia Kerja Nasional [online]. Diakses melalui [http://pusdatin.kemnaker.go.id/pusdatinaker-kunasional/table\\_puk\\_nas.php](http://pusdatin.kemnaker.go.id/pusdatinaker-kunasional/table_puk_nas.php) pada tanggal 2 Januari 2018.
- Kementerian Tenaga Kerja. 2015. Penduduk Usia Kerja Nasional [online]. Diakses melalui [http://pusdatin.kemnaker.go.id/pusdatinaker-kunasional/table\\_puk\\_nas.php](http://pusdatin.kemnaker.go.id/pusdatinaker-kunasional/table_puk_nas.php) pada tanggal 2 Januari 2018.
- Ritonga, Razali. 2015. Kebutuhan Data Ketenagakerjaan untuk Pembangunan Berkelanjutan [pdf online]. Diakses melalui [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/presentation/wcms\\_346599.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/presentation/wcms_346599.pdf) pada tanggal 9 Maret 2018.
- Safitri, Andini Hening, *et. al.* 2017. Koordinasi dalam Penanganan Gelandangan Psikotik di Kota Bandung. *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 2, No. 1, hal: 10-20.
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance* (Kepemerintahan yang Baik) Bagian Kedua. Bandung: Mandar Maju.

- Syafri, Wirman. 2012. *Studi Tentang Administrasi Publik*. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Silalahi, Ulber. 2009. *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Kombinasi (Mixed Methods)*. Bandung: Alfabeta.
- Sukmana, *et. al.* 2015. *Negara Kesejahteraan dan Pelayanan Sosial*. Malang: Intrans Publishing.
- Zefianningsih, Betha *et. al.*, 2016. Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis oleh Panti Sosial Bina Karya “Pangudi Luhur” Bekasi. *Jurnal Prosiding KS: Riset & PKM*, Vol. 3, No. 1, Hal: 9-18.

